

Санкт-Петербургский государственный университет

Мария Сергеевна МУРАВЬЁВА

Выпускная квалификационная работа

**«РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО
ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ »**

Направление 41.03.04 «Политология»

Основная образовательная программа бакалавриата «Политология»

Научный руководитель:

канд. психол. наук, ст. науч. сотр.

Мария Александровна ПУШКИНА

Рецензент:

канд. психол. наук , профессор

Георгий Евдокимович ЛЕЕВИК

Санкт-Петербург
2018

СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. Теория и практика формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы.....	7
1.1. Структура кадрового потенциала.....	7
1.2. Основные тенденции формирования кадрового потенциала.....	10
1.3. Роль и место кадровых служб и кадровых технологий в формировании кадрового потенциала государственной гражданской службы.....	14
2. Кадровый резерв государственной гражданской службы в России.....	24
2.1. Отечественный опыт формирования кадрового резерва.....	24
2.2. Анализ количественных и качественных характеристик кадрового потенциала государственной гражданской службы	39
3. Программа резерва управленческих кадров при Президенте Российской Федерации 2008-2018 гг.....	45
3.1. Методики и принципы формирования кадрового резерва государственной гражданской службы в Российской Федерации.....	45
3.2. Анализ изменений резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	60
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	65
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	73

ВВЕДЕНИЕ.

Актуальность изучения проблемы формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы обусловлена тем, что качество кадрового потенциала сегодня обеспечивает эффективность функционирования государственной системы завтра. Человек, работающий на государственной гражданской службе, должен быть профессионалом с определенным набором навыков. В целом проблема формирование кадрового потенциала в политике имеет высокую степень научной разработанности. Уместно вспомнить научные работы М. Вебера, М. Крозье, Н. Мэннинга, Д. Осборна. В отечественной научно школе проблематика отражена в работах: Т.В. Щукиной, В.М. Анисимова, В.А. Козбаненко, А.Ф. Ноздрачева, Б.В. Россинского, А.В. Оболонского, Л.В. Сморгнува, В.Г. Игнатова, А.М. Старостина, Е.В. Охотского, Е.А. Бахтаировой, ряда статей, посвящённых проблематике формирования и функционирования кадрового резерва государственной гражданской службы и государственных документов и официальных сайтов.

Высококвалифицированные специалисты обеспечивают грамотное управление государственными структурами, организацию и успешное проведение экономических, социальных и политических реформ.

Немецкий социолог, философ и политический экономист Макс Вебер в своей работе « Политика как призвание и профессия» 1919 г. проводит исторический анализ государственного устройства в различных государствах. Он выделяет тип профессионального политика. Политика становится профессией двумя способами: жить для политики, жить за счёт политики.

Профессиональные политик, живущий за счёт политики, является чиновником на жаловании. М.Вебер выделяет две категории общественных функционеров: чиновник-специалист и политический чиновник. Политический чиновник принимает решения под личную ответственность, характеризуется высокой мобильностью внутри государственной системы и занимается внутренним управлением. Чиновник-специалист выполняет указы под ответственность руководителя, получает посты в зависимости от

университетского образования и определенной подготовительной службы. Высший управленческий состав является политическим фасадом исполнительной власти, который задаёт курс развития, не владея полной информацией о деятельности своего ведомства. Подобное положение дел пагубно влияет на работу государственных органов и снижает эффективность государственного аппарата. Очевидно, что руководящие управленческие кадры должны иметь высокий уровень квалификации в своей сфере деятельности, которая должна соответствовать полученной специальности или научной степени. Современный руководитель в государственной гражданской службе должен совмещать в себе черты чиновника-специалиста и политического чиновника.

Прежде, чем исследовать российскую практику формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы, нужно рассмотреть государственную кадровую политику в системе государственного управления СССР, наследницей которого является Российская Федерация.

Советский доктор исторических наук и доктор философских наук, профессор Михаил Сергеевич Восленский в своей работе «Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза.» описал историю формирования советской системы управления во главе с привилегированным слоем советского общества - номенклатурой. Метод включённого наблюдения позволили автору детально описать жизнь политической элиты СССР. М.С. Восленский первым исследовал исторический феномен номенклатуры, не опираясь на марксистско-ленинскую методологию и не находясь под контролем КПСС. Независимость автора от руководящей и направляющей роли партии в историческом исследовании способствовала изложению объективных характеристик номенклатуры. Данная работа позволяет рассмотреть, как формировалась и менялась система принятия решений, проследить принципы кадровой политики КПСС. Также по кадровой политике СССР есть обширная документация государственных органов власти и КПСС, которая объясняет концептуальные основы кадровой политики СССР, методики отбора руководящих кадров. Опыт

СССР в кадровой политике должен быть учтён при разработке современных программ подготовки кадрового резерва.

Изменения в государственном аппарате Российской Федерации, необходимость его наполнения квалифицированными специалистами определяют актуальность темы данной работы. Практика современного государственного управления ярко показывает недостаточный уровень профессионализма и специальной подготовки чиновников управляющего звена. Им недостаёт опыта работы в профессиональной сфере из-за регулярной ротации кадров, которой подвержены все политические чиновники. Нехватка на руководящих постах чиновников-специалистов, которые обладают необходимыми знаниями в правовой, экономической и социально-политической сферах. К концу 2000х остро встала проблема увеличения эффективности кадрового потенциала государственной гражданской службы и формирования кадрового резерва. Подготовка высококвалифицированного кадрового резерва государственной гражданской службы и создание системы подготовки специалистов, обновление политико-управленческой элиты стала одной из основных задач государства, сформулированной Президентом Российской Федерации Медведевым Д.А. летом 2008 г. Глава государства утвердил Перечень поручений Правительству РФ и Администрации Президента РФ от 1 августа 2008 г. N Пр-1573 федеральным и региональным органам исполнительной власти поручалось совместно разработать и внедрить Программу формирования и подготовки резерва. Указом Президента РФ N 1252 от 25 августа 2008 г. была создана Комиссия при Президенте РФ по формированию и подготовке резерва управленческих кадров. Работа по формированию кадрового резерва находится под патронажем Президента РФ. Во исполнение перечня поручений Президента РФ была создана база данных высококвалифицированных сотрудников исполнительной ветви власти - федеральный резерв управленческих кадров. Методологической базой исследования выступает совокупность научных принципов, методов и приемов познания социальных процессов и отношений. В частности, использовались

структурно-функциональный, институциональный и диалектический методы исследования функционирования социально-правовых систем. Анализ законодательства, изучение правоприменительной практики, обобщение организационного опыта, выработка предложений и выводов осуществлялись на основе системного, логического, сравнительно-правового, историко-правового, юридического, социологического методов познания.

Целью исследования является изучение принципов и методик формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы в Российской Федерации на примере программы резервов управленческих кадров под патронажем Президента РФ (2008-2018 гг.)

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

1. Дать научное обоснование формированию кадрового потенциала государственной гражданской службы.

2. Изучить нормативно-правовую базу формирования и функционирования кадрового резерва государственной гражданской службы России.

3. Рассмотреть принципы формирования кадрового резерва государственной гражданской службы и методики оценки кандидатов в кадровый резерв в Российской Федерации.

Объектом исследования является кадровый резерв государственной гражданской службы как основной ресурс, обеспечивающий квалифицированными управляющими кадрами государственный аппарат.

Предметом исследования являются принципы и методики формирования кадрового резерва государственной гражданской службы в Российской Федерации (2008-2018 гг.).

1. Теория и практика формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы Российской Федерации.

1.1. Структура кадрового потенциала государственной гражданской службы.

Понятие «кадровый потенциал государственной гражданской службы» используется как социальная характеристика профессионально подготовленных кадров. «Кадровый потенциал - социально-экономическая, социологическая и профессионально-квалифицированная категория, обозначающая интегративную способность трудоспособного населения, имеющего специальное образование и профессиональную подготовку, к выполнению квалифицированного труда в интересах государства, общества, частных организаций, социальных групп, отдельных граждан»¹.

Кадровый потенциал не является суммой человеческих потенциалов всех работников в отдельности. Кадры являются активными элементами системы, которые взаимодействуют между собой.

Как отмечает В. Г. Игнатов , «кадровый потенциал - это совокупные способности кадровых работников предприятия, которые необходимы для того, чтобы выбирать, выполнять и координировать действия, обеспечивающие предприятию стратегические преимущества на рынках товаров, услуг и знаний»².

Нужно учитывать, что государственная гражданская служба определяет специфичные черты, присущие кадровому потенциалу государственной гражданской службы. Таким образом, «кадровый потенциал государственной гражданской службы — это интегральная социальная характеристика накопленных в субъекте государственного управления подготовленных к данной профессиональной деятельности кадров, явных и нереализованных

¹ Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова, Отв. ред. И.Н. Барциц / Том II. Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — 520 с.

² Игнатов, В.Г. Профессионализм в системе государственной службы/ В. Г. Игнатов, В. К. Белолипецкий. — Ростов-на-Дону, 2005.

способностей государственных служащих к эффективному выполнению функциональных задач соответствующего органа управления»³.

«Существует также значительная взаимосвязь кадрового потенциала государственной службы с деятельностью органов государственной власти и управления, которая, с одной стороны, проявляется в его непосредственном влиянии на эффективность деятельности государственной службы в целом, так как он представляет собой ее основную движущую силу, и наоборот, использование явных и скрытых возможностей кадрового потенциала государственных служащих возможно лишь в тех объективных границах, которые можно определить непосредственными функциями и организацией деятельности органов государственной власти, в частности, их кадрового управления.»⁴.

Зачастую госслужащий является одновременно объектом и субъектом управления, что представляется одной из основных особенностей кадрового потенциала органов государственной службы. Также представители органов государственной власти подвержены давлению со стороны общества. Их полномочия ограничены законодательными и нормативно-правовыми актами, а возможности бюджетными финансированием. Качественные и количественные характеристики работников органов государственной власти отражающей сущность кадрового потенциала государственной гражданской службы.

По мнению профессора С. Г. Атаманчука «структура кадрового потенциала государственных органов власти представляет собой сложную систему. Стратегия развития государственности России, функции и система организации деятельности органов исполнительной ветви власти, предъявляемые к государственным служащим требования определяют структуру кадрового потенциала государственной гражданской службы»⁵.

³ Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова, Отв. ред. И.Н. Барциц / Том II. Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — 520 с.

⁴ Байков Н.М. Кадровый потенциал органов государственной власти и муниципального управления: социологический анализ. Диссертация д.соц.наук. М., 2002.

⁵ Атаманчук, С. Г. Государственная служба: кадровый потенциал/ С. Г. Атаманчук, В. И. Мотирко.— М., 2005.

Структура кадрового потенциала⁶:

I. Количественные параметры.

- Численность работников органов государственной власти.
- Численность государственных служащих, получивших дополнительное профессиональное образование.
- Численность государственных служащих, находящихся в кадровом резерве.

II. Качественные параметры.

- Состав государственных служащих по занимаемым должностям.
- Гендерный и возрастной состав государственных служащих.
- Должностной состав государственных служащих по стажу работы в органах государственной власти и уровню образования.
- Укомплектованность штатов по должностям государственных служащих.

III. Дополнительные параметры.

- Качество организации служебной деятельности государственных гражданских служащих.
- Техническая и информационная оснащенность мест работы государственных служащих.
- Права и полномочия государственных служащих и работников государственных учреждений.

В. А. Шаховой утверждает, что формирование, развитие кадрового потенциала, а также методы управления кадровым потенциалом определяются уровнем образования, физическим и психологическим потенциалом, социальной зрелостью населения⁷.

⁶ Савчук Д.А. Социальные технологии в становлении кадрового потенциала системы государственного управления. Дисс. док.соц.наук. СПб., 2016.

⁷ Шаховой В.А. Кадровый потенциал системы управления/ В.А. Шаховой. — М., 2014. — 268 с.

1.2. Основные тенденции формирования кадрового потенциала.

Постоянные изменения в структуре органов государственного управления, преобразование требований, предъявляемых к государственным служащим и функционированию государственного аппарата обуславливают динамичность такого социально-правового института как формирование кадрового потенциала государственной гражданской службы.

Процесс формирования кадрового потенциала должен обеспечить регулярное снабжение необходимым количеством высококвалифицированных работников государственные структуры и непрерывное возобновление профессиональных знаний сотрудников государственного аппарата. А также предусмотреть постоянное развитие и повышение уровня квалификации кадров. Такой подход будет способствовать поддержанию высокого уровня эффективности выполнения возложенных на государственных служащих обязанностей.

Работа по формированию кадрового потенциала государственной гражданской службы происходит в двух преобладающих направлениях:

- количественном, или структурном, связанном с изменением численного состава государственных служащих;
- качественном, или структурном, связанном с повышением квалификации государственных служащих и изменениями в представленных категориях государственной службы.

Стабильность государственного аппарата может поддерживаться при условии эффективного формирования кадрового потенциала, что предусматривает:

1. Разработку научных критериев оценки и выявления личных качеств кандидата необходимых для определённой государственной должности и профессиональных требований к претендентам на желаемый ранг государственного служащего.
2. Выработку системы оценивания качества работы государственных служащих.

3. Организацию системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров, совершенствование образовательной системы, ведения образовательного ценза.

4. С помощью современных технических средств проведение мониторинга эффективности формирования и использования кадрового потенциала государственной гражданской службы.

Основные критерии качеств, предъявляемых работникам государственных органов власти:

1. Компетентность, ответственность, социальная ориентация деятельности, которая характеризует основополагающее качество – профессионализм.

2. Осведомлённость в сферах научного знания, которые способствуют эффективному выполнению профессиональных обязанностей.

3. Коммуникативные навыки.

4. Аналитические и организаторские способности.

5. Знание нормативно-правовых актов, необходимых в рамках занимаемой должности.

6. Стаж государственной службы.

7. Образование по направлению профессиональной служебной деятельности.

На сегодняшний день органам государственной службы не хватает продуманной кадровой политики, основными задачами которых будет не только набор и обучение персонала, но и создание механизма стимулов и мотивации на работе для повышения результатов труда. Патрон-клиентские отношения⁸, доминирующие в решении кадровых вопросов, отрицательно влияют на деятельности государственного аппарата, стимулируют отток

⁸ Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. – 2-е изд., доп. – М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – 318 с.

высококвалифицированных кадров, способствуют созданию и поддержанию негативного образа органов государственной власти.

В 2013 году Институтом государственной службы и управления персоналом российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации доктором соц. наук Коростылевой Н. Н. и кандидатом соц. наук Ефановой О. А. было проведено исследование на тему «Государственные служащие: мотивы поступления на службу и профессиональный рост»⁹.

Опрос населения показал, что основными мотивами поступления на государственную службу, по мнению граждан Российской Федерации, являются:

- Стремление занять престижное место в обществе.
- Стремление повысить свое материальное положение.
- Желание приобрести широкие связи.
- Гарантия постоянной работы.

Таким образом, исследование подтвердило убежденность населения в том, что принцип протекционизма является основополагающим для должностного продвижения государственных служащих. Привлечение кадров на государственную службу по родству, личной преданности или знакомству, отсутствие чётких критериев оценки выполненной работы, довольно низкое материальное обеспечение – основные причины текучести кадров и перехода специалистов коммерческие структуры. Также остро стоят проблемы проведения конкурса на вакантные должности, отсутствие четких критериев оценки потенциальных возможностей сотрудников и оценки их морально-нравственных качеств.

Профессионализм кадров государственной гражданской службы является ядром профессионального роста и залогом эффективной деятельности органов государственной власти. По данным указанного выше исследования, на 2013 г.

⁹ Коростылева Н.Н., Ефанова О.А. Государственные служащие: мотивы поступления на службу и профессиональный рост / Н.Н. Коростылева, О.А. Ефанова // Четвертая международная научно- практическая социологическая конференция «Продолжая Грушина» 27-28 февраля 2014 г. // М.: ВЦИОМ, 2014.

более 50 % населения оценили уровень профессионализма государственных гражданских служащих России как «низкий». Коростылева Н.Н. и Ефанова О.А. выделяют следующие причины низкого профессионализма государственных служащих:

1. Выдвижения на руководящие должности по личной преданности.
2. Привлечение кадров на службу по знакомству и родству.
3. Низкое качество профессиональной подготовки выпускников высших учебных заведений по профильным для государственной службы специальностям.
4. Недостатки в работе по формированию профессионального кадрового состава государственных органов.

Очевидна необходимость комплексного подхода для решения проблем сфере формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы. Прежде всего следует учитывать влияние внутренних и внешних факторов. Внутри системы проводить кадровую политику, которая будет способствовать росту профессионализма государственных служащих и повышению их мотивации к труду. Привлекать высококвалифицированных специалистов в государственные органы путём повышения престижа государственной службы и оплаты труда, увеличить количество специалистов-преподавателей в региональных высших учебных заведениях и тем самым поднять уровень профессиональной подготовки кадров – способы влияния на изменение внешних факторов формирования кадрового потенциала гражданской службы. Кадровые технологии и грамотная политика кадровых служб будут способствовать созданию эффективного кадрового потенциала.

1.3. Роль и место кадровых служб и кадровых технологий в формировании кадрового потенциала государственной гражданской службы.

Кадровые технологии являются механизмом реализации государственной кадровой политики и способствуют эффективному выполнению профессиональных задач кадровых служб в государственных органах. Термин «кадровая политика» имеет различные определения в научной литературе, посвященной исследованиям вопросов управленческой теории. Одни исследователи полагают, что кадровая политика и деятельность органов кадровых служб тождественны, другие определяют кадровую политику как программу управленческой деятельности. «Кадровую политику необходимо рассматривать в нескольких аспектах:

- Как комплексную систему работы с кадровым потенциалом в органах государственной власти Российской Федерации;
- Как сложную социально-правовое и политическое явление, имеющие систематизированную структуру. Как неотъемлемый элемент государственного управления в субъектах Российской Федерации.»¹⁰.

Соответственно, кадровая политика – совокупность необходимых мероприятий, проводимых органом государственной власти страны с целью формирования развития и повышения эффективности кадрового потенциала государственной службы. Органы государственной власти одновременно являются субъектами и объектами кадровой политики. Реализация кадровой политики проходит по следующим стадиям¹¹:

1. Стадия мониторинга действующего законодательства и нормативно-правовых актов о государственной гражданской службе в Российской Федерации.
2. Стадия формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы.

¹⁰ Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: монография. — Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2001 г. — 650 с.

¹¹ Сороко А.В. Управление кадровым потенциалом государственной гражданской службы на основе формирования резерва управленческих кадров. Дисс. док. эконом. наук. Москва, 2011.

3. Стадия организации обеспечения кадровых процессов на государственной гражданской службе.

4. Стадия оценки эффективности и результативности деятельности сотрудников государственной гражданской службы.

5. Стадия совершенствования законодательства, методик и технологий кадровой политики при необходимости, с целью их соответствия требованиям времени.

Наиболее полно и подробно принципы кадровой политики осветил В.В. Черепанов. Он дифференцирует принципы кадровой политики в системе государственной службы на три группы: базовые (общие), специальные и частные¹². «Базовыми принципами являются научность, реалистичность, законность, демократизм, комплексность и многоуровневый характер, перспективность, единство, целостность, духовно-нравственный характер, гуманизм, гласность, системность, социальную справедливость, принцип равных возможностей, отсутствие дискриминации при приеме на работу, объективную оценку профессиональных и личностных качеств. К специальным принципам – равный доступ к государственной службе; отбор и подбор кадров, совершенствование профессионального мастерства служащих; учет заслуг и деловых качеств служащих в их профессиональной деятельности; сочетание преемственности и периодической обновляемости кадров; стабильность кадров; личная ответственность первого руководителя за подбор персонала и работу с кадрами; внепартийность и политическая нейтральность кадров государственной службы; правовая и социальная защищенность кадров; стимулирование служебной карьеры кадров; контроль за кадровой деятельностью в органе государственной власти; единство кадровой команды. К частным принципам – принципы поиска, подбора и отбора государственных служащих, принципы служебного роста, принципы профессионального

¹² Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы. Ч. 1. - Изд-во Финакадемия, 2009.— 144 с.

развития персонала»¹³. Следует отметить, что в данной классификации базовые, специальные и частные принципы зачастую дублируют друг друга.

Как уже говорилось выше, инструментом кадровой политики являются кадровые технологии, реализуемые посредством работ кадровых служб в государственных органах. Кадровая служба является основным подразделением по реализации кадровой политики в органах государственной власти. Зачастую под исполнением кадровой политики понимается кадровая работа, что уравнивает термин «кадровая служба» и «кадровая работа». Федеральным законом от 27 июля 2004г. N 79 – ФЗ « О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) в Главе 7. Персональные данные гражданских служащих. Кадровая служба государственного органа в статье 44. Кадровая работа определяется перечень полномочий, предоставляемых кадровой службе органом государственной власти Российской Федерации. Он включает в себя формирование кадрового состава, организацию актов государственных органов, связанных с поступлением на госслужбу, её прохождением, назначением на должность и освобождением от неё, обеспечение аттестация гражданских служащих, организацию профессионального развития государственных служащих, проверку персональных данных работников государственных органов и многое другое. Кадровая служба несёт ответственность за подбор персонала, управление им и его социальную защиту.

В.В. Черепанов пишет, что «приоритетными задачами и направлениями работы кадровых служб государственных органов на ближайшее время должны стать:

- внедрение новой системы поиска и отбора кадров государственной службы;
- обеспечение устойчивого и непрерывного профессионального развития персонала;

¹³ Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы. Ч. 1. - Изд-во Финакадемия, 2009.— 144 с.

- формирование и рациональное использование кадрового резерва;
- планирование и реализация служебной карьеры;
- становление единой системы государственных гарантий и социальной защиты государственных служащих;
- активизация государственного и общественного контроля за соблюдением законодательства о госслужбе и кадровой деятельности;
- согласование вопросов взаимодействия, соподчиненности с государственными органами по управлению государственной службой, дифференциации задач и функций»¹⁴.

Таким образом, кадровые службы оказывают непосредственное воздействие на формирование кадрового потенциала государственной гражданской службы. От органов, ответственных за управление персоналом в государственной системе, зависит эффективность использования кадрового потенциала как в центральном аппарате государственных органов федерального уровня, так и в региональных структурах исполнительной власти. Важнейшая задача кадровой политики Российской Федерации состоит в создании кадрового потенциала и нового корпуса сотрудников государственного аппарата, которые обладают высокой квалификацией и необходимыми организационными качествами. Для выполнения данной цели жизненно необходимо превращение кадровых служб в аналитические и методические центр, использующие новейшие кадровые технологии.

В настоящее время в социологической, политологической, управленческой и юридической науках тема государственной кадровой политики часто идёт в связке с кадровыми технологиями. «Кадровая технология - это средство управления количественными характеристиками персонала, обеспечивающее достижение целей организации, её эффективное функционирование. Кадровые технологии представляют собой совокупность последовательно производимых действий, приёмов, операций, которые

¹⁴ Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики/ В. В. Черепанов.— М., 2006. — 166 с.

позволяют либо получить информацию о возможностях человека, либо сформировать требуемые для организации условия, либо изменять условия реализации»¹⁵.

Кадровые технологии вводятся с целью оптимизации процессов управления в государственном аппарате. Изменения, которые являются следствием любых нововведений, могут встречать сопротивление внутри системы, так как любой сотрудник системы есть человек, который опасается всего нового и неизвестного. На *Рисунке 1* представлена взаимосвязь кадровой



политики, кадровой работы и кадровых технологий.

Рисунок 1. Взаимосвязь кадровой политики, кадровой работы и кадровых технологий.

Кадровые технологии способствует оптимизации традиционных функций кадровых служб, а также упрощают проведение новаторских реформ. Выделяются несколько видов кадровых технологий, которые схематично представлены на *Рисунке 2*. Рассмотрим кадровые технологии, используемые на государственной гражданской службе в Российской Федерации, детально.

¹⁵ Управление персоналом организации Учебник/Под ред. А.Я. Кибанова. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: ИНФРА-М, 2005. — 638 с. — (Высшее образование).

Традиционной универсальной технологией, применяемой в государственной гражданской службе, является конкурсный отбор. Порядок замещения государственных должностей на конкурентной, конкурсной основе предусмотрен в ст. 22 Федерального закона о государственной гражданской службе. Указанный закон определяет поступление гражданина на государственную гражданскую службу, а также замещения служащим другой государственной должности на конкурсной основе.



Рисунок 2. Понятие и виды кадровых технологий.

Кроме того, принят Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». Конкурс обеспечивает право гражданина на равный доступ к государственной службе, способствует привлечению высококвалифицированных кадров в органы государственной власти.

Данная технология имеет довольно проработанную методическую базу. При конкурсном отборе кандидатов на вакантные должности государственной

гражданской службы также используются индивидуальные технологии отбора персонала:

- собеседование;
- тестирование;
- метод экспертного опроса.

Такая кадровая технология как аттестация организуется и проводится в органах государственной власти в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» N 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. (ст. 48) и Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденном указом Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» N 110 от 1 февраля 2005 г. Нормативно-правовые акты регламентируют процедуру прохождения государственными служащими аттестации, порядок создания и работы аттестационной комиссии, возможные итоги аттестации и их потенциальное влияние на служебную карьеру государственного служащего.

Испытание при поступлении на гражданскую службу организуется и проводится на основании Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» N 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. (ст. 27) и постановления Правительства РФ от 5 июля 2000 г. «Об испытании при назначении на государственную должность федеральной государственной службы Правительством Российской Федерации». Испытание заключается в проверке соответствия претендента замещаемой должности гражданской службы. В приказе руководителя государственного ведомства или служебном трудовом контракте может быть предусмотрено испытание государственного служащего.

Квалификационный экзамен на государственной гражданской службе — это государственная оценка уровня профессиональной подготовки и квалификации служащего государственных органов власти для присвоения ему соответствующего классного чина. Квалификационный экзамен организуется и

проводится на основании Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» N 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. (ст. 49) и Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации, утвержденном указом Президента РФ «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» N 111 от 1 февраля 2005 г.

«Основной целью квалификационного экзамена является оценка профессионального уровня подготовки гражданского служащего с последующим присвоением ему классного чина, соответствующего занимаемой должности гражданской службы»¹⁶.

На основании Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» N 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. экзамен сдают все государственные гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы без ограничения срока полномочий. А именно: служащие категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»; служащие категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей. Гражданские служащие категории «руководители» высшей группы должностей сдают квалификационный экзамен по отдельному решению представителя нанимателя. Гражданские служащие, работающие по срочному контракту (на определенный срок), такой экзамен не сдают.

Аттестационная или конкурсная комиссия проводит экзамен на присвоение классного чина. Данная комиссия оценивает знания, навыки и умения гражданских служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов гражданских служащих, сложностью и ответственностью их работы. Оценка осуществляется на основе индивидуального собеседования и

¹⁶ Указ Президента РФ «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» N 111 от 1 февраля 2005 г.

тестирования по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности.

Формирование кадрового резерва государственной гражданской службы является основной составной частью механизма реализации государственной кадровой политики, необходимым условием обеспечения преемственности и постоянной обновляемости кадрового корпуса государственных органов власти и управления.

На *Рисунке 3* представлены необходимые условия реализации кадровых технологий. Информационное обеспечение включает в себя сбор и обработку данных, что позволяет оценить эффективность реализации кадровых технологий.



Рисунок 3. Условия реализации кадровых технологий.

Качественное материальное обеспечение, или ресурсное обеспечение обеспечивает готовность организаций государственной власти к выполнению современных задач, своевременному ответу на вызовы постмодерна.

Организационное обеспечение предполагает наличие структур, специализирующихся на подборе персонала и управление им. Нормативно-правовое обеспечение легитимирует проведение кадровых технологий.

Таким образом, кадровые технологии как механизм реализации государственной кадровой политики и как основной инструмент кадровых служб позволяют обеспечивать технологические аспекты кадровой работы. Комплексное использование кадровых технологий помогает обеспечить эффективное управление персоналом.

Формированию и развитию кадровой потенциала государственной гражданской службы своей деятельностью способствуют кадровые службы, используя традиционные и инновационные кадровые технологии. Закрепление достижения в формировании кадрового потенциала кадровыми службами возможно при создании кадрового резерва. Институт кадрового резерва государственной службы представляет собой кадровую технологию формирования и развития кадрового потенциала.

По данным Е.Л. Охотского «задача формирования и использования кадрового резерва успешно может быть решена через разработку модели резерва государственных служащих Российской Федерации, которая включала бы:

- определение целей формирования и использования резерва;
- принципы его формирования
- критерии зачисления в резерв и структуру резерва;
- механизм формирования и использования резерва;
- подготовку резерва и систему оценки готовности резерва;
- обязанности кадровой службы (структурного подразделения), руководителей по работе с резервом и др.»¹⁷.

¹⁷ Охотский, Е. В. Книга работника кадровой службы. Учебно-справочное пособие/ Е. В Охотский, В. М. Анисимов—М., 2005. — 229 с.

Тесная взаимосвязь кадрового потенциала и кадрового резерва обуславливает необходимость рассмотрения кадрового резерва государственной гражданской службы Российской Федерации.

Глава 2. Кадровый резерв государственной гражданской службы в Российской Федерации.

2.1. Отечественный опыт формирования кадрового резерва.

Для более тщательного исследования формирования кадрового резерва гражданской службы в России проведём краткий исторический обзор становления государственной службы в России. Данная тема широко изучена юристами и историками, такими как: А. В. Облонским, А. Г. Барабашевым, В.Г. Игнатовым, Л. И. Семенниковой, Ф. И. Поташевым, В. Ю. Войтовичем.

«Современный российский государственный аппарат лишь условно можно рассматривать в отрыве от его прямых предшественников — аппарата Российской империи и Советского Союза»¹⁸.

Выделяют следующие периоды в истории отечественного чиновничества¹⁹:

1. Раннефеодальный период.
2. Государева служба в Московском государстве.
3. Имперский, или дореволюционный период.
4. Советский период.
5. Современный.

Раннефеодальный этап в истории отечественной государственной службы характеризуется отсутствием чёткого разделения на военную и гражданскую службу. В Киевской Руси XI века фиксируются признаки как вожества, так и раннего государства, а именно публичная власть, наличие письменности,

¹⁸ Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. - 2-е изд. / Отв. ред. А.В. Оболонский. — М.: Дело, 2000. — 440 с.

¹⁹ Там же.

городов и территориальной общности²⁰. Киевскую Русь возглавлял великий князь, который держал в своих руках политическую власть, управление дружиной и сакральную власть²¹. В первую очередь князь выполнял военные и дипломатические задачи: охрана территории и торговых путей, сбор дани, ведение переговоров. Организация дружины строилась на основе численной или десятичной системы: тысяцкие, сотские, десятники, которые также выполняли административные функции²².

Форма правления на Руси может быть определена как «дружинное государство»²³, в котором содержались монархическая (князь), олигархическая (старшая дружина, бояре) и демократическая (вече в Великом Новгороде) тенденции. Ни одна из них в Киевской Руси не получила полного воплощения. В XVI веке завершился процесс объединения земель в единое государство во главе с Москвой. В процессе становления единого государства произошло слияние дворов удельных князей с двором великих московских князей и образование такого института, как Государев двор, прообраза единого государственного аппарата, который объединяет и формирует деятельность высших государственных служащих.

Рекрутирование на высшие государственные должности происходило преимущественно из среды бояр по критериям древности и знатности рода. Титулованное боярство занимало все высшие должности в государственном управлении. Менее титулованные роды занимали государственные посты второго ряда. Постепенно происходит формирование самостоятельной сословной корпорации - дворянства, подавляющая часть которого состояла на военной службе у царя.

²⁰ Крадин Н. Н. Политическая антропология: Учебник. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Логос, 2004. — 272 с.

²¹ Там же.

²² История государственного управления России. Учебник/ Отв. ред. В.Г. Игнатов. — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — 608 с.

²³ Мельникова Е. А. Древняя Русь и Скандинавия: Избранные труды/ Под ред. Г.В. Глазыриной и Т.Н. Джаксон. — М.: Русский Фонд Содействия Образованию и Науке, 2011. — 476 с.

Делами служилых людей, а именно назначениями, выдачей жалованья за службу, ведением разрядных книг, занимался специальный Разрядный приказ, учрежденный Иваном Грозным еще в XVI веке. Как отмечает Семенникова Л. И., данный приказ представлял собой некое подобие столичной номенклатуры, а прочие входили в списки других городов, т.е. в «местные номенклатуры»²⁴. Разумеется, основная часть этих служивых людей привлекалась государством для военных нужд. Для любых царских назначений использовали разрядные списки кадров²⁵.

Правило преимущества древности и знатности рода при назначении на государственные должности негативно сказывалось на эффективности управленческой деятельности государственного аппарата, на профессиональных и деловых качествах чиновников. Таким образом, высший слой государственной бюрократии формировался на основе норм местничества родовыми корпорациями знати, родовой номенклатурой вплоть до конца XVII в.

От 24 января 1722г. Петр I вводит «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины», подготавливавшуюся несколько лет. Данный документ установил три иерархических лестницы чинов для военной, гражданской и придворной служб. Основным способом продвижения по табели являлась выслуга лет, стаж работы на государственной службе.

Известный американский учёный и специалист по истории России Ричард Пайпс отмечает преемственность в системе государственного управления в России — «московский служилый класс, от которого произошло по прямой линии дворянство эпохи империи и коммунистический аппарат Советской России, являет собою уникальное явление в истории общественных институтов»²⁶.

²⁴ Семенникова Л. И. Россия в мировом сообществе цивилизаций: Учебное пособие для вузов. — Изд. 4-е. Брянск: «Курсив», 2000. — 539 с.

²⁵ Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. - 2-е изд. / Отв. ред. А.В. Оболонский. — М.: Дело, 2000. — 440 с.

²⁶ Пайпс Р. Россия при старом режиме. Монография. — М.: Независимая Газета, 1993. — 424 с.

После революции новое руководство страны упразднило прежнюю систему управления и государственных чинов. Новый госаппарат начал формироваться прежде всего из членов РКП(б). Принципы отбора остались прежними: личные контакты и связи; социальное происхождение и преданность целям партии. Благодаря такой системе к 1920 г. более половины членов партии стали государственными служащими в новых советских учреждениях. Происходило срастание в единое целое большевистского и советского аппаратов с центром принятия решений в партийных органах и принципом единоначалия в управленческих системах. Также в 1921 году на X съезде РКП (б) было принято решение о создании специальных учебных заведений для подготовки кадров. Позднее была открыта Высшая школа марксизма-ленинизма при ЦК ВКП (б). Уже в 1946 году на базе Высшей школы была образована Академия общественных наук при ЦК КПСС, а также специальным постановлением ЦК КПСС о подготовке и переподготовке партийных и советских работников была создана система партийных учебных заведений, включавшая в себя Высшую партийную школу при ЦК КПСС. Высшая партийная школа обеспечивала подготовку высококвалифицированных кадров, тем самым обеспечивая высокий кадровый потенциал государственных служащих и необходимый кадровый резерв.

Номенклатурный принцип начал складываться сразу после прихода большевиков к власти, но в полном своем виде оформился к концу 30-х гг. и просуществовал до конца 80-х гг. - полстолетия (номенклатура была упразднена Постановлением Секретариата ЦК КПСС от 22 августа 1990 г.).

Как утверждает М. Восленский в своей работе «Номенклатура», истинным творцом нового правящего класса стал И. В. Сталин. В 1922 году он занимал должность генерального секретаря партии, а в 1923 году были сформулированы основные принципы отбора работников в секретные номенклатурные списки и назначения работников номенклатуры. Сталина тогда прозвали «товарищ Картотеков». Будущий вождь всех народов создал свою

номенклатурную систему и умело использовал ее как главный инструмент своей личной власти²⁷.

«Номенклатура — список должностей, назначение на которые, а также освобождение от которых производится вышестоящим органом или должностным лицом. В государственном управлении номенклатура выступает как легитимный организационно-управленческий институт, то есть целостный комплекс нормативных правовых установлений и правил, благодаря которым создается система работы с определёнными категориями кадров. Это одновременно и совокупность реализуемых на практике организационно-политических мер и технологий по подбору, профессиональному развитию и рациональному использованию высшего эшелона руководящих кадров федерального и регионального уровня»²⁸. Таким образом, в номенклатуру включены не только чиновники и кандидаты на определённые государственные посты, но и список людей, так называемый резерв, из числа которого производятся назначения. Иными словами, это замкнутый социальный слой руководителей всех уровней. В 60-80е годы XX века во всей бюрократической системе происходит окончательное укоренение системы личного патронажа, патрон-клиентских отношений²⁹, которые унаследует Российская Федерация. При функционировании института номенклатуры «сложился и опыт индивидуальной работы с руководящими кадрами, их выдвижения на основе учёта мнения коллектива, с решением кадровых вопросов на секретариатах партийных комитетов, на коллегиях министерств и ведомств»³⁰.

После распада Советского Союза нужно было пересмотреть цели и задачи, кадровый состав и основные формы деятельности государственного

²⁷ Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. — М.: Советская Россия, Октябрь, 1991. — 624 с.

²⁸ Энциклопедия государственного управления в России: в 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц / Том II. Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — 520 с.

²⁹ Афанасьев Н.М. Клиентелизм и российская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. — 2-е изд., доп. — М.: Московский общественный научный фонд, 2000. — 318 с.

³⁰ Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. — М.: Советская Россия, Октябрь, 1991. — 624 с.

аппарата управления в соответствии с новыми экономическими, политическими и социальными основами формирующейся российской государственности.

20 июля 1991 года президент РСФСР Борис Ельцин подписал указ N 14 «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР», более известный как указ о департизации государственного аппарата. Согласно документу вводился запрет на создание любых партийных ячеек на всех рабочих местах, что на местах разрушало систему тотального влияния и контроля КПСС. Данный Указ преследовал благую цель - устранение влияния КПСС на госорганы. На практике данный документ практически закрыл пути, по которым могло проходить изменение кадрового состава государственного аппарата. В результате реформы стали осуществляться людьми, которые приобрели опыт государственного управления при коммунистическом режиме и руководствовались старыми принципами управления, что не могло способствовать трансформации системы государственного управления. Указом Президента РСФСР от 28.11.1991 N 242 (ред. от 18.12.1991, с изм. от 27.03.1992) «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР»³¹ было образовано Главное управление по подготовке кадров при Правительстве Российской Федерации. Данное управление монополизировало работу по формированию кадрового резерва государственной службы, что предельно точно выразилось в сокращенном названии - «Роскадры». В задачи «Роскадров» входили отбор и обучение персонала для государственных органов, но не реформа госаппарата, данное управление просуществовало до 1993 года. В 1993 г. был принят Устав федеральной государственной службы³².

³¹ Указ Президента РСФСР от 28.11.1991 N 242 (ред. от 18.12.1991, с изм. от 27.03.1992) О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР // Ведомости СНД и ВС РСФСР", 28.11.1991, N 48, ст. 1696, (Утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 09.07.1997 N 710).

³² Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика // Информационно-аналитические материалы. Ульяновск: Печатный двор. — 2012.

31 июля 1995 был принят Федеральный закон N 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»³³, однако вопрос о том, какая государственная служба нужна новой России не был сформулирован. Происходило нарастание отставания государственного аппарата от реформ в других областях экономической и социальной сфер жизни общества.

К 1996 году пришло осознание того, что общая реформация России невозможна без кардинальных изменений в системе управления государственной службы. По распоряжению Президента Б.Н.Ельцина была создана Комиссия по государственному строительству³⁴ (позднее переименованная в Комиссию по административной реформе), одной из ключевых задач которой стала разработка концепции модернизации государственной службы, как в изменении структуры организации госаппарата, так и в кадровом резерве госорганов. Ввиду чего, вторая попытка реформирования государственной службы приходится на 1997—1998 годы. С августа 1996 по март 1998 года, было разработано двенадцать вариантов Концепции административной реформы, но, ни один из них не был принят в качестве руководства к действию.

В основу выше упомянутой концепции легло желание создать не новую модификацию государевой службы, а сделать государственную службу публичной. Данное изменение отвечало бы запросам времени и соответствовало демократизации общества, запросам зарождающегося гражданского общества, повышало эффективность и функциональность политического руководства. Основные положения Концепции были разработаны к осени 1997 г.

³³ Федеральный закон от 31.07.1995 N 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) "Об основах государственной службы Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ, 31.07.1995, N 31, ст. 2990, (Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ.)

³⁴ Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. - 2-е изд. / Отв. ред. А.В. Оболонский. — М.: Дело, 2000. — 440 с.

Как отмечает Б.Н. Ельцин в своём послании Федеральному Собранию в 1998 году «подъем в России невозможно обеспечить без эффективной власти, работающей на принципах служения обществу, а не самой себе.»³⁵.

Несмотря на факт оглашения необходимости публичности госслужбы и ее служения народу в первую очередь, реформирование не сильно продвинулось и не привело к практическим шагам по реализации концепции. Напротив, Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» не только не коррелировал с концепцией, но даже не отразил каких-либо намерений или планов реформирования госслужбы. Дефолт 1998 года и многочисленные политические события не способствовали активным действиям в направлении реформы, и, как следствие, она была отложена.

На 1999 год необходимость реформирования государственной службы Российской Федерации можно объяснить приближением выборов Президента Российской Федерации. Поэтому наработки 1997-1998 годов по данному направлению вновь обрели актуальность и воплотились в Концепции государственного строительства. Данная Концепция ясно определяла политику реформирования, а обозначить детали должна была Концепция реформирования государственной службы. Концепция реформирования государственной службы не была претворена в жизнь, но тем не менее была разработана теоретическая база последующих реформ и проведён глубинный анализ предшествующих ошибок. Реформирование российской государственной службы так и не произошло.

15 августа 2001 года Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным утверждена «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации»³⁶, в которой были сформулированы основы современного развития российской государственной службы, как основополагающего механизма управления государством.

³⁵ Послание Президента Российской Федерации от 17.02.1998 г.: <http://kremlin.ru/acts/bank/20941>, 13.03.2018.

³⁶ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15.08.2001 N ПР-1496)// Собрание законодательства РФ, 25.09.2001, N 34, ст. 3120.

Также основные проблемы государственного аппарата и наиболее важные направления по развитию государственной службы были озвучены в послании Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 года Президентом В. В. Путиным: «Я уже говорил о необходимости административной реформы. Ее результатом должно стать государство, адекватное нашему времени и целям, перед которыми стоит наша страна. И государственный аппарат должен быть эффективным, компактным и работающим»³⁷.

Способствовать успешной реализации концепции призвана, Утверждённая Указом Президента Российской Федерации³⁸ «Федеральная Программа реформирования государственной службы на 2003-2005 гг.», срок действия которой продлевали до 2007 года, должна была способствовать успешной реализации поставленных Президентом задач. В 2004 году в соответствии с Конституцией Российской Федерации³⁹ и Федеральным законом от 27 мая 2003 года N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴⁰ был принят Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»⁴¹, устанавливающий правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. В последствии на основе данного закона были приняты ряд соответствующих Президентских указов и постановлений Правительства Российской Федерации. Данный N 79-ФЗ в Главе 13. Формирование кадрового состава государственной службы формулирует основные принципы формирования кадрового состава и кадрового

³⁷ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002г.//<http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21567> , 13.03.2018.

³⁸ Указ Президента РФ от 19.11.2002 N 1336 (ред. от 15.11.2004, с изм. от 12.12.2005) "О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)"// Собрание законодательства РФ, 25.11.2002, N 47, ст. 4664

³⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ – 26.01.2009. N 4, - ст. 445.

⁴⁰ Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ, 02.06.2003, N 22, ст. 2063.

⁴¹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"// <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102088054> , 13.03.2018.

резерва государственной гражданской службы, а также нормы профессиональной подготовки кадров. Таким образом, именно эти положения закона регулируют формирование кадрового потенциала и резерва госслужбы Российской Федерации. В законе также прописаны квалификационные требования к сотрудникам государственных органов и претендентам на государственные должности, порядок поступления на госслужбу.

Концепцию административной реформы в Российской Федерации⁴², принятая в 2005 году Правительством Российской Федерации, регламентировала деятельность и функции государственных органов исполнительной ветви власти, а также была создана сеть многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, которая способствовала их переводу в электронный вид и повышению качества услуг, предоставляемых гражданам РФ.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг.⁴³ способствовала формированию нормативно-методической базы, повышению эффективности при выполнении государственных функций и предоставления услуг.

Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», утвержденная Указом N 261 от 10 марта 2009 г. Президента РФ Д. А. Медведевым⁴⁴. Программа ориентирована на внедрение на государственной службе эффективных технологий современных методов кадровой работы, повышение эффективности государственной службы и результативности

⁴² Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ, 14.11.2005, N 46, ст. 4720; Собрании законодательства РФ - 23.03.2009.

⁴³ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 N 157-р, Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 N 221): <http://www.arhcity.ru/data/564/1%20conc.pdf>, 14.03.2018.

⁴⁴ Указ Президента РФ от 10.03.2009 N 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)»//<http://kremlin.ru/acts/bank/28967>, 14.03.2018.

профессиональной служебной деятельности государственных служащих. А также «основными задачами в сфере кадрового резерва являются:

1. Проведение кадровой политики, предполагающие учёт профессиональных заслуг и моральных качеств государственных служащих;
2. Применение современных организационных управленческих технологий и методов работы с кадрами на государственной службе, способствующих повышению профессиональной деятельности и мотивации государственных служащих результативной деятельности;
3. Развитие системы подготовки кадров для государства службы и дополнительного профессионального образования государственных служащих»⁴⁵.

Анализируя процесс реформирования государственной службы в 2009-2010 годах, можно заключить, что результаты проводимых нововведений ограничиваются разработкой новых методик, изменениями в правовом обеспечении государственной службы, но не проводятся кардинальные изменения в системе правоотношений⁴⁶.

Нехватка профессионального высококвалифицированного кадрового состава государственных служащих, является одной из причин неполной реализации потенциала существующих правовых актов, а целостная система управления государственной службой до сих пор не создана.

7 мая 2012 года Владимиром Владимировичем Путиным подписан Указ N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁴⁷, где, в разделе реформирования и развития государственной службы, даётся оценка традиционной модели управления как устаревшего и

⁴⁵ Указ Президента РФ от 10.03.2009 N 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)»//<http://kremlin.ru/acts/bank/28967> , 14.03.2018.

⁴⁶ Борщевский Г. А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы. // Вопросы государственного и муниципального управления No2, 2014. С.65–88.

⁴⁷ Указ Президента РФ от 7.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления.» // Российская газета N 102// <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> , 14.03.2018.

полностью себя исчерпавшего механизма, а также даны поручения об облегчении контроля со стороны граждан за деятельностью государственных органов. В Указе рассматриваются необходимые предложения по кадровой политики в системе государственной гражданской службы.

Нужно отметить, что в новых реформах государственной службы прежние, устаревшие категории устранены, а новые довольно плохо проработаны и представляют собой только общие, размытые рекомендации и пожелания. «В отсутствии модели государственной службы как таковой программные документы не могут решить задачи целеполагания, и создать действенные инструменты для реализации намеченных преобразований»⁴⁸.

Указ Президента России от 9 февраля 2013 года N 126 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров» был издан с целью «содействия развитию системы государственной службы, а также совершенствования порядка формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров»⁴⁹.

Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 г. N 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы»⁵⁰ в целях реализации положений пункта 2 статьи 18 Федерального закона от 27 мая 2003 года N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁵¹ и части 1 статьи 66 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵², согласно которым совершенствование системы государственной службы, в том числе

⁴⁸ Борщевский Г. А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы. // Вопросы государственного и муниципального управления N 2, 2014. С.65–88.

⁴⁹ Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/3/17488>, 14.03.2018.

⁵⁰ Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/41183>, 14.03.2018

⁵¹ Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации"// <https://rg.ru/2003/05/30/sluzhba-dok.html>, 14.03.2018.

⁵² Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"// <https://rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>, 14.03.2018.

государственной гражданской службы, осуществляется путем реализации федеральных программ реформирования и развития федеральной государственной службы и соответствующих программ субъектов РФ.

В выше обозначенном Указе Президента поднимаются следующие постановления относительно «изменений в кадровом резерве государственной гражданской службы:

1. совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации и повышение качества его формирования;
2. совершенствование организационных основ управления кадровым составом гражданской службы:
 - внедрить дополнительные механизмы, обеспечивающие сохранение кадрового потенциала гражданской службы при проведении организационно-штатных мероприятий в федеральных органах исполнительной власти;
 - установить стандарты нормирования численности типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти, в том числе по категориям и группам должностей гражданской службы;
3. повышение объективности и прозрачности процедуры проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов:
 - внедрить единую методику проведения конкурсов;
 - обеспечивать кандидатам на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов возможность представления в электронном виде документов для участия в конкурсе»⁵³.

⁵³ Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 г. N 403 « Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы».

Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в РФ одобрена Комиссией при Президенте Российской Федерации

по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, протоколом от 29 ноября 2017 г. N 5. Общая концепция ставит своей целью «формирование резерва управленческих кадров с целью повышения качества кадрового состава системы государственного управления и местного самоуправления, включая организации федерального, регионального и местного подчинения, а также с целью раскрытия потенциала наиболее перспективных и талантливых руководителей. Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- обеспечить своевременный подбор претендентов на должности, для замещения которых формируются резервы управленческих кадров, из числа руководителей, обладающих наиболее высоким управленческим потенциалом;
- осуществить планомерную подготовку и профессиональное развитие управленческих кадров;
- создать условия для развития кадрового потенциала системы государственного управления и местного самоуправления в стратегической перспективе, включая развитие кадрового потенциала организаций федерального, регионального и местного подчинения»⁵⁴.

Указ должен был утвердить подготовленный Министерством труда проект федеральной программы «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015-2018 годы)», намечавшая направления для осуществления мероприятий по развитию государственной службы, среди которых⁵⁵: построение государственной службы на современных принципах организации; разработка адекватной системы квалификационных требований к должностям, с непрерывным профессиональным развитием, и планомерной всесторонней

⁵⁴ Электронная госслужба. Режим доступа: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv>, 16.03.2018.

⁵⁵ Проект Указа Президента РФ О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы) и плане мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года» // <http://regulation.gov.ru/projects#search=федеральная&npa=36908>, 14.03.2018.

оценки служащих; формирование гибкой системы мотивации служащих; применение антикоррупционных технологий; обеспечение открытости и общественного участия. Данная программа так и осталась проектом.

Несмотря на отсутствие ощутимых успехов в реализации реформы государственной гражданской службы все проведённые в данном направлении изменения способствовали развитию государственной гражданской службы.

Также на сегодняшний день продолжается работа по формированию федерального резерва управленческих кадров, осуществляемая во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 августа 2008 г. N Пр-1573. Подробное изложение данной программы и ее анализ будут представлены в третьей главе данной работы.

Таким образом, мы закончили рассмотрение отечественного опыта формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы. По представленным материалам и данным можно сделать следующие выводы:

1. Система государственной службы в России на протяжении всей истории государства формировалась как закрытая сфера деятельности для привилегированного слоя населения. В раннефеодальный период это была дружина, в царский - бояре и дворяне, в советский - номенклатура. Кадровым резервом для государственной службы являлись члены привилегированного класса.
2. Престиж государственной службы во все периоды был достаточно высок.
3. Систематическая подготовка профессиональных государственных служащих начала проводится советским руководством и в последствии была унаследована Российской Федерацией.
4. Начиная с распада Советского Союза постоянно проводятся реформы по усовершенствованию государственной службы, в которых кадровая политика занимает ключевые положения.

2.2. Анализ количественных и качественных характеристик кадрового потенциала государственной гражданской службы.

«Государственная гражданская служба Российской Федерации - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации»⁵⁶.

Кадровый потенциал государственной службы – «интегральная социальная характеристика накопленных в субъекте государственного управления подготовленных к данной профессиональной деятельности кадров, явных и нереализованных способностей государственных служащих к эффективному выполнению функциональных задач соответствующего органа управления»⁵⁷.

На сегодняшний день одной из основных задач государственной кадровой политики является формирование и развитие кадрового потенциала государственной гражданской службы. Происходит качественный пересмотр кадровых технологий в органах государственной власти, а именно внедряются современные формы работы с кадрами: формирование и развитие кадрового резерва органов государственной власти, пересмотр системы оценки личностных и профессиональных данных государственных служащих, регулярное проведение профессиональной переподготовки кадров, обязательное прохождение курсов повышения квалификации для сотрудников

⁵⁶ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. N 79-ФЗ.

⁵⁷ Энциклопедия государственного управления в России: в 2 т./ Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц/ Том I. Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — 552 с..

государственного аппарата, замещение должностей с помощью конкурсного отбора.

Анализ количественных и качественных характеристик кадрового потенциала государственной службы предполагает использование двух типов анализа⁵⁸:

1. Структурно-функциональный анализ:

- проведение анализа численности и укомплектованности кадрового состава государственной службы;
- исследование кадрового состава государственных служащих по социально-демографическим параметрам: возраст и пол;

2. Анализ профессионального уровня государственных служащих:

- проведение анализа стажа государственной службы по продолжительности и направлениям деятельности;
- проведение общего анализа профессиональной подготовки государственных служащих.

Выше обозначенные элементы диагностики кадрового потенциала государственной службы взаимосвязаны между собой, что позволяет составить целостное представление о состоянии кадрового потенциала государственной службы.

«Система управления кадровым потенциалом государственной службы строится на целях и задачах государственной службы, которые обязаны обеспечивать баланс между количественными и качественными показателями»⁵⁹. Количественные характеризуют темпы развития кадрового потенциала, а качественные отвечают за совершенствование отдельных компонентов, таких как профессиональная подготовка кадров. Исследование будет направлено на федеральный и региональный уровни власти. Количественными показателями состояния кадрового потенциала

⁵⁸ Берзин Б.Ю. Социологический анализ кадрового состава аппарата органов государственной власти: современные тенденции // Вопросы управления. – Вып. 18. – 2012.

⁵⁹ Савчук Д.А. Социальные технологии в становлении кадрового потенциала системы государственного управления. Дисс. док.соц.наук. СПб., 2016.

государственной службы являются статистические показатели численности и укомплектованности органов государственной власти, а также их социально-демографический состав.

Численный состав государственных служащих по уровням управления и ветвям власти и укомплектованность органов государственной власти, представленные по состоянию на конец 2016 года (последнее обновление данных проходило 25.05.2017.) можно проследить по *Диаграмме 1* и *Таблице 1*, составленным с использованием данных Федеральной службы государственной статистики⁶⁰ на конец 2016 года.

По представленным данным федеральной статистики, в государственных органах на 2016 год замещали должности государственной службы 2146,3 тыс. человек. Из них: в федеральных государственных органах – 1409,7 тыс. человек, в государственных органах субъектов Российской Федерации – 259,3 тыс. человек.

Средний показатель укомплектованности штатного состава государственной службы составляет 88%. «Показатель укомплектованности штатного состава позволяет оценить эффективность работы государственной службы, а также может указать на наличие уязвимых мест в системе государственной службы. К примеру, показатель укомплектованности численного состава органов судебной ветви власти на федеральном уровне довольно низкий, что может указывать на серьезные проблемы в данной отрасли государственной службы и служить основанием для проведения качественного анализа ситуации. Уровень укомплектованности штатного состава может указывать также на имеющийся резерв для оптимизации численного состава государственных служащих»⁶¹.

⁶⁰ Россия в цифрах. Федеральная служба государственной статистики// <http://www.gks.ru/>

⁶¹ Савчук Д.А. Социальные технологии в становлении кадрового потенциала системы государственного управления. Дисс. док.соц.наук. СПб., 2016.

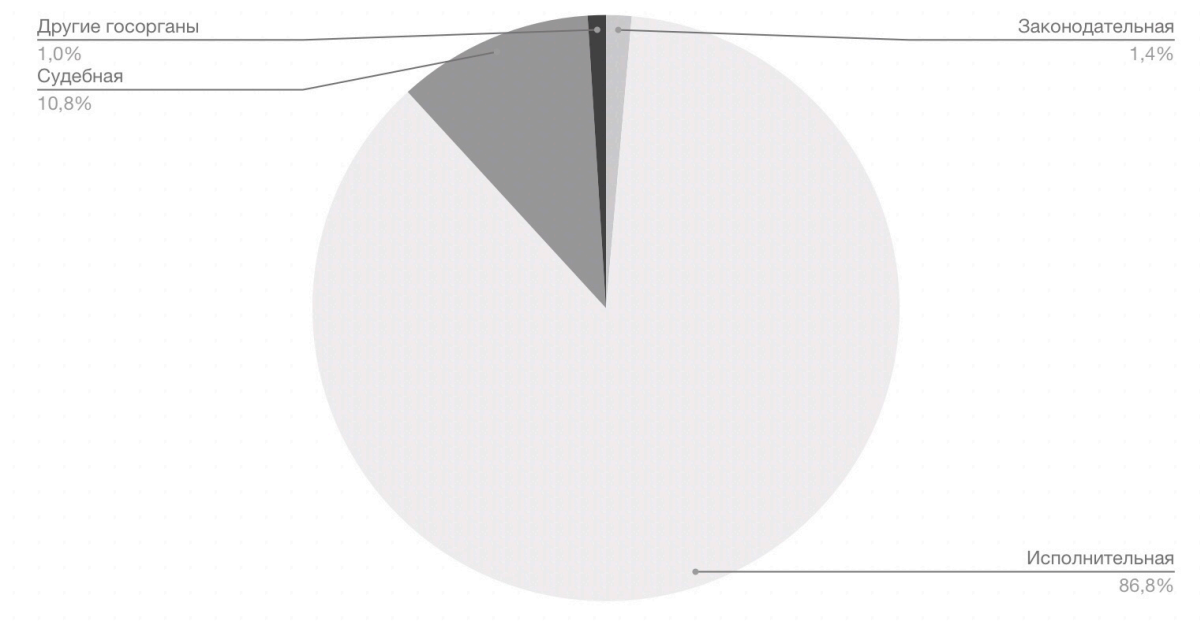


Диаграмма 1. Распределение численности работников государственных органов по ветвям власти. В % от общей численности государственных служащих.

Возрастная и гендерная структуры кадрового состава также являются важным показателем общего состояния кадрового потенциала государственной службы.

По статистическим данным возрастных и половых показателей государственных служащих Федеральной службы государственной статистики⁶² были составлены *Таблица 2* и *Таблица 3*.

По данным представленных таблиц можем сделать следующие выводы:

1. Порядка 70% работников государственной службы трудятся в органах исполнительной ветви власти.
2. Почти 2/3 (72%) сотрудников государственных органов составляют женщины.
3. Средний возраст государственного служащего 39 лет.
4. Социально-демографический состав в федеральных и региональных органах государственной власти не сильно разнится.

⁶² Россия в цифрах. Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. Режим доступа: // <http://www.gks.ru/>, 20.03.2018.

5. 55% служащих среднего возраста (от 30 до 49 лет), обладающие высокой работоспособностью и профессиональной подготовкой. Они наиболее продуктивны, ввиду чего представляется логичным, что именно данная возрастная группа составляет основу кадрового корпуса государственной службы, что значительно повышает ее кадровый потенциал.

Качественные характеристики кадрового потенциала характеризуются показателями профессионального образования служащих, стажа государственной службы и получением дополнительного профессионального образования. По данным, представленным Федеральной службой государственной статистики⁶³ на 2016 год были составлены следующие наглядные материалы.

Рассмотрев показатели стажа работы государственных служащих в органах государственной власти, ориентируясь на данные Федеральной службы государственной статистики, можно отметить, что больший процент служащих имеет стаж свыше 15 лет – 31,8%, имеют стаж службы 5-10 лет 20,7%, 1-5 лет – 21,0%, 10-15 лет – 19,6%, от 1 года – 6,8%.

В целом, каждый третий государственный служащий имеет стаж службы в органах государственной власти более 15 лет, а каждый четвертый – 10-15 лет. Ядро государственного управления составляют люди опытные и подготовленные к исполнению своих должностных обязанностей, что должно благоприятно влиять на качество реализации целей и задач государственного управления.

Дать оценку современному состоянию государственной службы затруднительно без проведения диагностики уровня профессионального образования служащих государственных органов. После принятия закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁶⁴, наличие

⁶³ Россия в цифрах. Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. Режим доступа: // <http://www.gks.ru/>, 20.03.2018.

⁶⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ « О государственной гражданской службе Российской Федерации» [электронный ресурс]. Режим доступа: // <https://rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html> , 14.03.2018.

высшего профессионального образования вошло в перечень обязательных условий для замещения практически должностей государственной гражданской службы. 94% государственных служащих по состоянию на 2016 год имеют высшее профессиональное образование.

Положения о профессиональном образовании государственных гражданских служащих утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. N 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации»⁶⁵. В данном постановлении прописаны положения о правилах организации и прохождения профессиональной подготовки и переподготовки и повышения квалификации и стажировки для освоения государственными служащими нового вида профессиональной деятельности или для повышения квалификации с целью обновления своих знаний, навыков и умений в сфере установленной профессиональной служебной деятельности.

Представленные в *Таблице 4* статистические данные Федеральной службы государственной статистики показывают, что в 2016 году повысили свою профессиональную квалификацию и получили дополнительное профессиональное образование в соответствии с установленными образовательными программами в федеральных органах государственной власти и по субъектам Российской Федерации 162346 государственных гражданских служащих, что составляет 21,39% от общего численного состава государственной гражданской службы.

Таким образом, 1/5 служащих получила дополнительное профессиональное образование в рамках программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации, что является показателем проведения активной кадровой политики в направлении повышения общего уровня профессионализма кадрового состава государственной гражданской службы и свидетельствует о том, что на сегодняшний день создана достаточно

⁶⁵ Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102121648>, 17.03.2018.

широкая нормативно-правовая и научная база для укрепления профессионализации кадрового потенциала государственной службы.

Однако «данные показатели не могут дать исчерпывающего представления об уровне профессионализма государственных служащих, так как не являются показателями качества и эффективности получаемой профессиональной подготовки и переподготовки, а также их последующей служебной деятельности»⁶⁶.

Таким образом, завершён анализ количественных и качественных характеристик кадрового потенциала государственной гражданской службы. Полученные данные характеризуют кадровый потенциал как достаточно высокий и отвечающий запросам времени.

Глава 3. Программа резерва управленческих кадров при Президенте Российской Федерации 2008-2018 гг.

3.1. Методики формирования кадрового резерва государственной службы в Российской Федерации.

23 июля 2008 года состоялось совещание по формированию резерва управленческих кадров⁶⁷, на котором Президент предложил сформировать общероссийский резерв эффективных управленческих кадров – единую общедоступную базу данных о лучших специалистах на всех трёх уровнях: муниципальном, региональном и федеральном. Позднее Президент издал Указ от 25.08.2008 г. № 1252 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров», утверждены положения Комиссии и ее состав.

⁶⁶ Савчук Д.А. Социальные технологии в становлении кадрового потенциала системы государственного управления. Дисс. док.соц.наук. СПб., 2016.

⁶⁷ Официальные сетевые ресурсы Президента России [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/3>, 31.03.2018.

Итогом работы Комиссии стало формирование списка «Первая сотня» резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента России. Также 17 февраля 2009 года опубликован список лиц, включённых в «первую сотню» резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ⁶⁸.

В день публикации списка «первой сотни» Руководитель Администрации Президента Сергей Нарышкин рассказал журналистам о порядке формирования резерва управленческих кадров⁶⁹.

В основу формирования кадрового резерва были заложены следующие принципы и критерии. Основным принципом являлся принцип публичности, который реализовался с помощью использования метода экспертной оценки. Сформировали экспертную группу в 172 человека, который состоял из различных групп руководителей, представителей федеральных и региональных органов исполнительной власти, представителей бизнеса, также были приглашены эксперты из сферы образования и науки, руководители общественных организаций, политических партий, в том числе представители духовенства основных конфессий РФ⁷⁰.

Были выделены четыре категории управленческих кадров, по которым и формировалась первая сотня⁷¹:

- Первая категория — представители федеральных органов государственной власти,
- Вторая категория — представители региональных органов государственной власти,
- Третья категория — представители бизнеса, государственных корпораций, частных корпораций,

⁶⁸ Официальные сетевые ресурсы Президента России [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/3>, 31.03.2018.

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ Официальные сетевые ресурсы Президента России [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru>, 30.03.2018.

⁷¹ Там же.

- Четвёртая категория — представители науки, образования, некоммерческих организаций, политических партий.

Главные критерии отбора:

1. Возраст от 25 до 50 лет,
2. Высшее образование,
3. Требование к профессиональной принадлежности кандидата в зависимости от категории управления:

- успешность;
- управленческие способности;
- способность стратегического мышления;
- положительная репутация;
- соответствующая компетенция.

Таким образом, 172 эксперта предложили своих кандидатов. Всего было 1211 человек. По рейтингу из этого количества была сформирована первая сотня.

Но по данным неточным и размытым критериям отбиралась только первая сотня кадрового резерва. На сегодняшний день методики формирования значительно усовершенствовались. Следуя положениям концепции при формировании и использовании резервов управленческих кадров⁷², были разработаны методические рекомендации для оказания научно-методической помощи федеральным кадровым службам, а также кадровым службам субъектов по формированию резервов управленческих кадров, организации и проведения мероприятий, обеспечивающих реализацию данной концепции⁷³.

Практика применения личностно-профессиональной диагностики кандидатов в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации, основанная на решении Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров на заседании от 29 мая 2013 года «о проведении

⁷² Федеральный сайт Официальная Россия [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gov.ru>

⁷³ Электронная госслужба [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv>

независимой оценки личностно-профессиональных качеств кандидатов перед принятием решения об их зачислении в резерв»⁷⁴.

Далее будут рассмотрены методики проведения процедур оценки личностно-профессиональных и управленческих ресурсов кандидатов в резерв управленческих кадров государственной гражданской службы. Оценка личностно-профессиональных и управленческих ресурсов кандидатов в резерв на первом, или отборочном этапе формирования резерва управленческих кадров нацелена на определение соответствия кандидатов формальным требованиям:

- наличие гражданства Российской Федерации;
- образовательный уровень кандидатов;
- возрастные границы участников;
- наличие у них определенного управленческого стажа.

После того, как установлено соответствие кандидатов формальным требованиям, проводится анализ предоставленных данных и документов кандидата для определения управленческих качеств и способностей, уровня управленческого опыта и управленческого потенциала. Как правило, на данном этапе отбора используются следующие диагностические инструменты⁷⁵:

1. Биографическая личностно-профессиональная анкета кандидата. Такая анкета может иметь несколько разделов:

- формальная информация;
- сведения об образовании и способах повышения квалификации;
- сведения о профессиональной сфере деятельности и опыте работы в управленческом составе;
- сведения, отражающие управленческий потенциал кандидата – лидерские качества, способность управлять людьми, ответственность.

⁷⁴ Официальные сетевые ресурсы Президента России [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/3/18237>, 26.03.2018.

⁷⁵ Электронная госслужба [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv>

2. Видеопрезентация — записанное на видеокамеру мотивационное видеообращение кандидата, которое он произносит в течение установленного времени. Последующий анализ видеоданных⁷⁶.

3. Оценка и анализ представленных рекомендаций экспертов на кандидата в резерв.

В качестве диагностического инструментария на этапе углубленной оценки личностно-профессиональных и управленческих ресурсов целесообразно применять следующие диагностические методы и инструменты⁷⁷.

1. Компьютерное тестирование, направленное на оценку ключевых личностно-профессиональных ресурсов кандидата, его личностно-профессиональных особенностей и стилевых черт управленческой деятельности.

2. Личностно-профессиональное глубинное интервью. Наиболее полную информацию можно получить при персональном интервью. Данный тип диагностики предполагает очный формат индивидуального собеседования эксперта и кандидата в резерв. Интервьюер ведет диалог по определенному сценарию, фиксируя ключевые аспекты ответов кандидата. По результатам проведенного интервью кандидат оценивается по установленным индикаторам.

3. Творческие задания. Например, решение кейсов или написание экспертных заключений.

4. Групповые формы активности кандидатов в резерв такие, как групповые сессии, проектные работы, деловые игры.

Таким образом, формирование резервов управленческих кадров предполагает использование комплекса инструментов, которые имеют свои отличительные особенности в отдельных субъектах формирования и использования резервов управленческих кадров.

⁷⁶ Политический анализ и прогнозирование: Учебник/ О.В. Попова. — М.: Аспект Пресс, 2011. — 464 с.

⁷⁷ Политический анализ и прогнозирование: Учебник/ О.В. Попова. — М.: Аспект Пресс, 2011. — 464 с.

В целях реализации положений Общей концепции о подготовке и личностно-профессиональном развитии лиц, включенных в состав резервов управленческих кадров, одобренной Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, протокол от 29 ноября 2017 г. N 5, необходимо осуществлять комплекс мероприятий, направленных на создание условий для развития личностно-профессиональных и управленческих ресурсов, а также реализации их потенциала, проведения регулярного мониторинга управленческой готовности.

Согласно Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации, одобренной Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, протокол от 29 ноября 2017 г. N 5, работа с резервами управленческих кадров осуществляется на основе следующих принципов:

1. Принцип единства подходов к формированию требований и критериев отбора лиц, включенных в резерв управленческих кадров, к их подготовке и личностно-профессиональному развитию, направлениям и способам эффективной реализации резерва управленческих кадров;

2. Принцип планомерности подбора и подготовки кандидатов для замещения целевых управленческих должностей;

3. Принцип комплексного подхода к оценке личностно-профессиональных ресурсов лиц, включенных в резерв управленческих кадров, на основе анализа совокупности всех составляющих управленческого потенциала, а также факторов, влияющих на его развитие, с учетом как текущей эффективности и результативности, так и потенциала личностно-профессионального развития;

4. Принцип постоянного совершенствования личностно-профессиональных ресурсов лиц, включенных в резерв управленческих кадров.

Данные принципы могут быть дополнены следующими принципами целостности, комплексности, развития, индивидуализации и персонализации,

которые являются основой для методологического подхода реализации программы сопровождения лиц, находящихся в составе резерва управленческих кадров, а именно личностно-ориентированного подхода в управлении⁷⁸.

1. Принцип целостности.

Единство всех составных частей общего процесса, тесная взаимосвязь между составными элементами. Обеспечение целостности работы с представителями резерва управленческих кадров с помощью интеграции различных элементов в единый процесс сопровождения личностно-профессионального развития и карьерного роста.

2. Принцип комплексности.

Реализация комплексного ресурсного анализа представителей кадрового резерва на каждом этапе государственной службы, на основании регулярной оценки личностно-профессиональных и управленческих ресурсов, их динамики за время нахождения в составе резерва, а также создание условий для развития управленческой готовности. Главная роль принадлежит участнику кадрового резерва, его готовности к обучению и развитию.

3. Принцип развития.

Все направления программы носят развивающий характер, результатом которых являются динамические характеристики управленческой готовности представителя кадрового резерва.

4. Принцип индивидуализации.

Разработка и прохождение индивидуальной траектории развития управленческой готовности представителей кадрового управленческого резерва, в рамках их индивидуального маршрута личностного и профессионального роста.

5. Принцип персонализации.

Учёт субъективного опыта каждого участника резерва.

⁷⁸ Управление кадровым резервом: теория и практика : монография / Фокин, Константин Борисович. — М. : ИНФРА-М, 2017. — 277 с.

Также личностно-ориентированный подход предполагает развитие следующих направлений⁷⁹ в целях усовершенствования способов формирования кадрового резерва:

- мониторинг динамики развития личностно- профессиональных и управленческих ресурсов;
- образовательные программы по развитию управленческой готовности резервистов;
- привлечение резервистов к экспертной и аналитической работе, к наставничеству, к проектной деятельности, к публикациям научно-практических материалов, к участию в фокус-группах для подготовки оперативной информации по актуальным вопросам современности,
- информирование и методическую поддержку участников резерва.

Основными направлениями использования резерва управленческих кадров являются⁸⁰:

- назначения на вакантные вышестоящие должности, в том числе перемещения между должностями для оптимального распределения кадровых ресурсов в системе государственного управления и местного самоуправления;
- реализацию с привлечением лиц, включенных в резерв управленческих кадров, наиболее значимых проектов и мероприятий, направленных на совершенствование государственной политики в субъектах Российской Федерации или решение тех или иных задач, связанных с социально-экономическим развитием территорий;
- привлечение лиц, включенных в резерв управленческих кадров, для подготовки резервов управленческих кадров иных уровней, а также для участия в реализации иных кадровых программ, проектов и мероприятий.

Основной целью создания резерва управленческих кадров является назначение на вакантными управленческие должности. Организация поступления граждан на гражданскую службу осуществляется в соответствии с

⁷⁹ Управление кадровым резервом: теория и практика : монография / Фокин, Константин Борисович. — М. : ИНФРА-М, 2017. — 277 с.

⁸⁰ Электронная госслужба [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv>

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. N 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы», а также иными нормативными правовыми актами. Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется в основном по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы⁸¹. При назначении на должность гражданской службы гражданского государственного служащего, включенного в кадровый резерв на гражданской службе, конкурс может не проводиться. Программа кадрового резерва значительно упрощает и ускоряет процесс замещения вакантных государственных должностей, что является одним из основных положительных результатов. Также данная программа способствует повышению эффективности работы государственного аппарата в целом, так как ротация кадров происходит по выверенным методикам, а должности государственной гражданской службы занимают квалифицированные специалисты с опытом работы. Целесообразно при появлении вакантной должности из числа управленческих должностей выдвижение на данную должность лица, включённого в резерв управленческих кадров и соответствующего квалификационным требованиям к вакантной должности.

Одним из ключевых вопросов кадрового резерва является эффективность его использования. К показателям эффективности работы с резервом управленческих кадров относятся⁸²:

⁸¹ Электронная госслужба [электронный ресурс]. Режим доступа: https://gossluzhba.gov.ru/Page/Index/Postupleniye_na_gossluzhbu

⁸² Управление кадровым резервом: теория и практика : монография / Фокин К. Б. — М. : ИНФРА-М, 2017. — 277 с.

- показатели эффективности привлечения и отбора в резерв управленческих кадров, в частности – общий уровень развития личностно-профессиональных ресурсов лиц, включенных в резерв управленческих кадров, включая уровень образования, профессионального и управленческого опыта, итоговый средний рейтинговый балл кандидатов и лиц, включенных в резерв управленческих кадров;
- показатели личностно-профессионального развития и обучения лиц, включенных в резерв управленческих кадров, в частности – доля лиц, принявших участие в образовательных программах и мероприятиях в период нахождения в резерве управленческих кадров;
- удовлетворенность лиц, включенных в резерв управленческих кадров, уровнем реализации образовательных программ, в которых они принимали участие; динамика изменения уровня развития личностно-профессиональных ресурсов лиц, включенных в резерв управленческих кадров;
- уровень личностно- профессиональных достижений лиц, включенных в резерв управленческих кадров;
- доля лиц, включенных в резерв управленческих кадров, получивших назначения из числа прошедших подготовку.

Повышение эффективности использования резерва управленческих кадров невозможно без решения вопроса об условиях исключения участников из такого резерва. Конкретные условия исключения участника резерва из состава резерва управленческих кадров определяются субъектом формирования резерва.

Таким образом, были рассмотрены основные методики и принципы формирования резерва управленческих кадров при Президенте РФ. С помощью данных методик и принципов были сформированы списки включённых в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации, за исключением «первой сотни». Перейдём к анализу доступных данных.

3.2. Анализ изменений резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации.

В предыдущих главах был проведён подробный анализ теории и истории кадрового потенциала государственной гражданской службы. Выше были рассмотрены методики формирования кадрового резерва государственной службы. В соответствии с поставленной целью работы, а именно анализ принципов формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы в Российской Федерации на примере программы резервов управленческих кадров под патронажем Президента Российской Федерации, проведён анализ изменений резерва управленческих кадров.

Источником списков лиц, включенных в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации, является официальный сайт Президента РФ <http://kremlin.ru>. В данные списки происходит отбор кандидатов на основе личностно-ориентированного подхода и методик, описанных в предыдущем разделе данной главы. Данные списки предоставляют весьма краткую информацию о служащих, включённых в резерв. Для наглядности результаты анализа представлены в диаграммах.

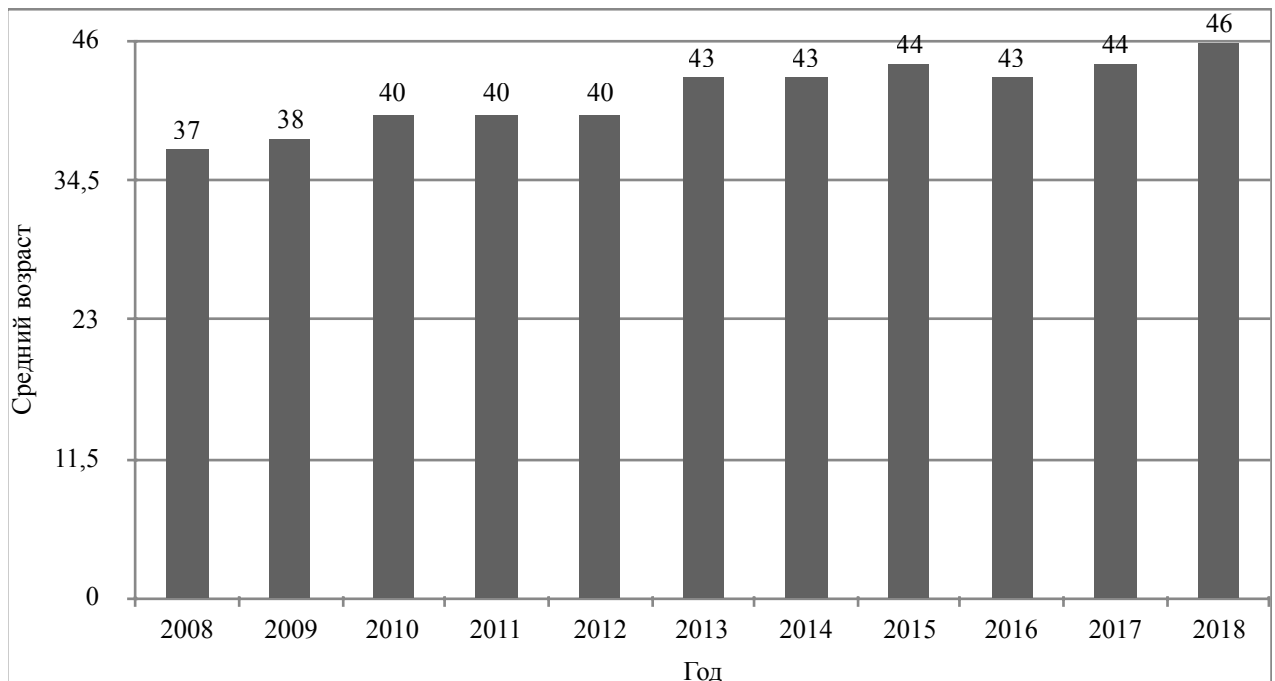


Диаграмма 2. Количество лиц, включённых в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем президента Российской Федерации.

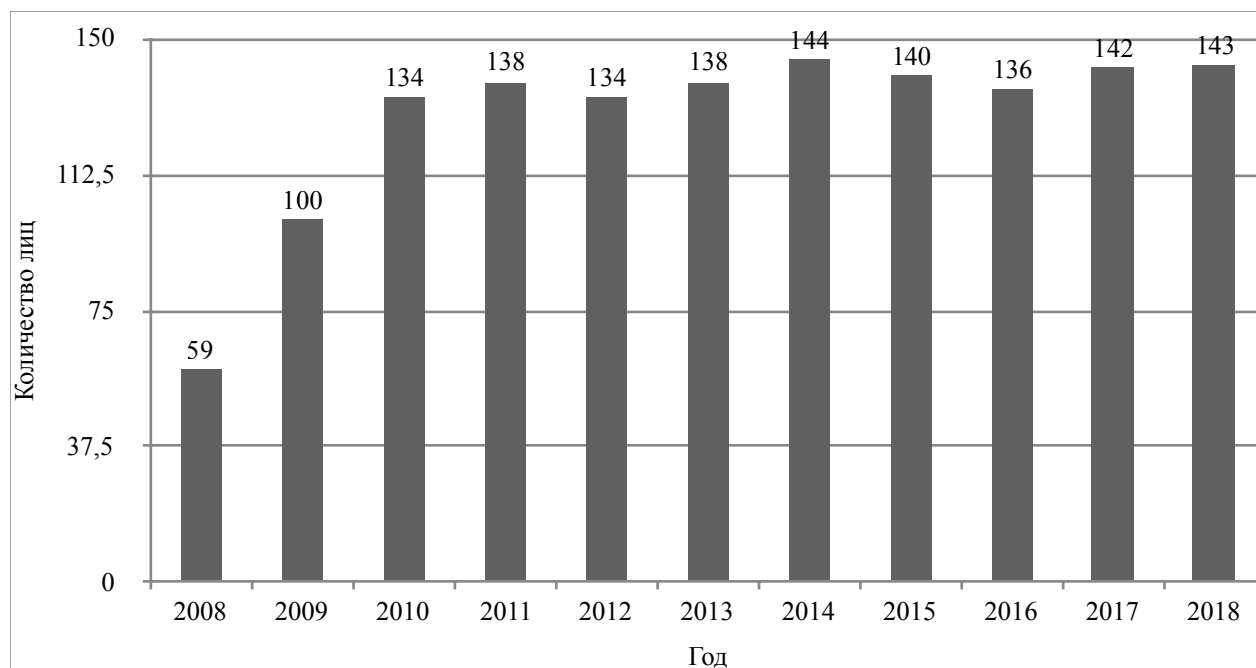


Диаграмма 3. Средний возраст лиц, включенных в резерв управленческих кадров, находящийся под патронажем Президента Российской Федерации.

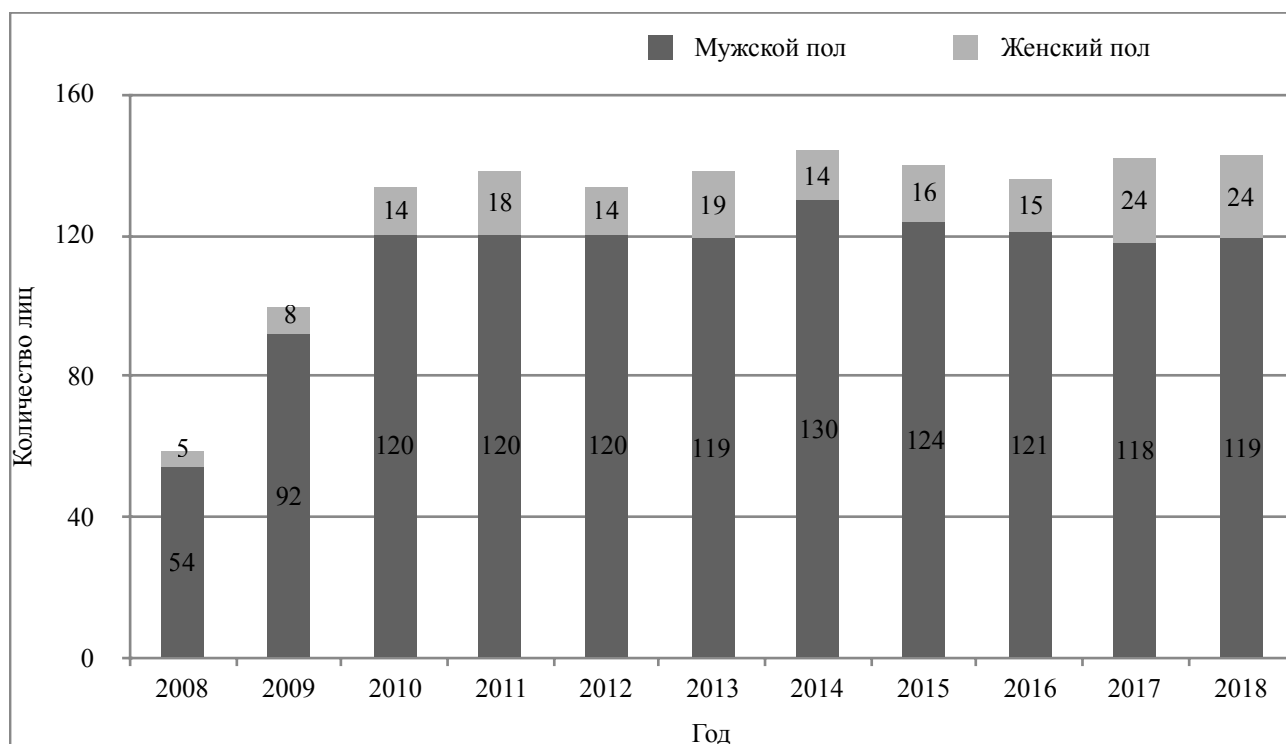


Диаграмма 4. Соотношение лиц женского пола и мужского пола, включённых в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем президента Российской Федерации.

Из *Диаграммы 2* видно, что среднее количество кадров в управленческом резерве, не учитывая первые два года становления программы, составляет 138 человек.

По представленным в *Диаграмме 2, Диаграмме 3 и Диаграмме 4* данным, можно сделать следующие выводы:

1. Резерв управленческих кадров при Президенте РФ достаточно ограничен. В среднем 138 человек.
2. Средний возраст кадрового резерва составляет 41,5 года.
3. Средний возраст кадрового резерва с 2008 года по 2018 год вырос на 9 лет.
4. В гендерной структуре кадрового резерва преобладают лица мужского пола. В среднем женщины занимают лишь 12% кадрового резерва.
5. Доля лиц женского пола в управленческом резерве с 2008 года по 2018 год выросла с 8% до 20%.

Распределение лиц, входящих в управленческий резерв по ветвям власти аналогично распределению работников госорганов, а именно более 85% управленческого резерва принадлежат к исполнительной ветви власти, на судебную приходится 6%, на законодательную 9%.

Официальные сайты <http://kremlin.ru> и <https://gosszluzhba.gov.ru/rezerv> не предоставляют информации об учебных заведениях, где получали образование лица, включённые в управленческий резерв и местах работы до 2008 года. Ввиду чего невозможно сделать анализ каналов рекрутинга кадров.

С 2010 г. по 2012 г. 43 члена резерва получили повышение по службе или были назначены на должности с большим объемом полномочий.

Всего с 2008 г. по 2012 г. из состава «первой сотни» резерва управленческих кадров повышение по службе получили 77 (55%) человек, из которых 5 чел. вошли в состав Правительства Российской Федерации. За указанный период из состава «первой сотни» 17 человек были назначены на вышестоящие должности несколько раз.

Состав кадрового резерва с 2012 года регулярно обновляется и дополняется новыми лицами в среднем два раза в год. В 2014 году произошла

кардинальная смена кадрового резерва, из списка от 2013 года осталось лишь 10% кадров. По этой причине невозможно рассчитать долю лиц, которые получают повышение, в период с 2012 года по 2018 год, то есть за третий срок нахождения на должности Президента РФ Путина В. В. Также стоит отметить, что представители управленческого резерва получали не только повышение по государственной гражданской службе, но и перевод, работающий в обе стороны, в сферу частного бизнеса или должности в государственных корпорациях.

За период 2011-2013 гг. у 66% представителей резерва изменилась должность.

За период 2014-2018 гг. лишь у 22% изменилась должность. С 2017 года на 28 февраля 2018 года из 142 резервистов лишь 4 человека получили новую должность.

За десятилетие действия данной программы изменили и усовершенствовали методики отбора кадров в управленческий резерв государственной службы. «Первая сотня» формировалась экспертами, последующие списки составлялись на основании современных методик отбора кадров, личностно-ориентированного подхода, что обеспечивало более объективную оценку кандидатов в резерв.

Выводы по выпускной квалификационной работе:

1. Система государственной службы в России на протяжении всей истории государства формировалась как закрытая сфера деятельности для привилегированного слоя населения. В раннефеодальный период это была дружина, в царский - бояре и дворяне, в советский - номенклатура. Кадровым резервом для государственной службы являлись члены привилегированного класса.

2. Систематическая подготовка профессиональных государственных служащих начала проводится советским руководством и в последствии была унаследована Российской Федерацией.

3. Отсутствие единой кадровой стратегии в современной России обусловило беспорядочное принятие нормативно-правовых актов в сфере регулирования государственной гражданской службы.

4. Некоторые нормативно-правовые акты способствовали дублированию полномочий и функций органов государственной власти, что сказывалось на результативности их деятельности.

5. 29 ноября 2017 г. на заседании Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров одобрена общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации, что можно принять как точку отсчёта создания единой стратегии в государственной кадровой политике.

6. При формировании «первой сотни» кадрового резерва при Президенте Российской Федерации использовалась методика экспертного отбора. С 2008 по 2012 гг. повышение получили 55 % государственных служащих, включённых в резерв.

7. Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров на заседании от 29 мая 2013 года приняла решение «о проведении независимой оценки личностно-профессиональных качеств кандидатов перед принятием решения об их зачислении в резерв», что обусловило доминирование личностно-ориентированного подхода в методике отбора кадров. С 2014 г. по 2018 г. повышение по службе получили 22 % резервистов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Формирование и развитие кадрового потенциала государственной гражданской службы является одним из основных компонентов государственной национальной политики, так как определяет эффективность реализации государственных стратегий в социальной и экономической сферах жизнь российского общества. Система государственной службы реформировалось на протяжении всей истории государства Российского. С начала истории Российской Федерации регулярно создаются и совершенствуются государственные программы в сфере госслужбы, направленные на ее формирование, развитие и повышение эффективности. Основными трудностями при реализации данных программ являются проблемы в системе кадрового управления государственной службы, профессионализация управленческих кадров, отсутствие распределения кадровых ресурсов по приоритетным направлениям.

В работе выделены два базовых направления формирования и развития кадрового потенциала государственной гражданской службы: количественное, связанное с изменениями в кадровом составе в целом; качественном, связанном с повышением профессионализации государственных служащих, расширения возможностей карьерного роста и пр.

Кадровые службы оказывают непосредственное воздействие на формирование кадрового потенциала государственной гражданской службы. От органов, ответственных за управление персоналом в государственной системе, зависит эффективность использования кадрового потенциала как в центральном аппарате государственных органов федерального уровня, так и в региональных структурах исполнительной власти. Важнейшая задача кадровой политики Российской Федерации состоит в создании кадрового потенциала и нового корпуса сотрудников государственного аппарата, которые обладают высокой квалификацией и необходимыми организационными качествами. Для выполнения данной цели жизненно необходимо превращение кадровых служб в

аналитические и методические центр, использующие новейшие кадровые технологии.

Процесс оптимизации кадрового потенциала государственной гражданской службы можно обеспечить с помощью внедрения в систему кадрового управления государственной службы современных кадровых технологий: привлечение молодых специалистов, создание привлекательных условий на государственной службе для привлечения профессионалов, оценка и отбор кандидатов на вакантные должности по новым методикам, разработка системы формирования и развития кадрового резерва, обеспечение профессионального роста государственных служащих, ротация кадров, система мотиваций.

Кадровые службы государственных органов должны проявлять большую активность при взаимодействии с вузами и со студентами, с целью привлечения талантливой и перспективной молодежи на государственную гражданскую службу.

Институт кадрового резерва государственной службы представляет собой кадровую технологию формирования и развития кадрового потенциала. В проведенном анализе источников по кадровому потенциалу и кадровому резерву государственной гражданской службы стал очевидно, что «задача формирования и использования кадрового резерва успешно может быть решена через разработку модели резерва государственных служащих Российской Федерации, которая включала бы: определение целей формирования и использования резерва, принципы его формирования, критерии зачисления в резерв, структуру резерва, механизм формирования и использования резерва, подготовку резерва, систему оценки готовности резерва, обязанности кадровой службы (структурного подразделения), руководителей по работе с резервом и др.»⁸³.

⁸³ Охотский, Е. В. Книга работника кадровой службы. Учебно-справочное пособие/ Е. В Охотский, В. М. Анисимов. — М., 2005. — 229 с.

Тесная взаимосвязь кадрового потенциала и кадрового резерва обусловили необходимость рассмотрения кадрового резерва государственной гражданской службы Российской Федерации.

Отечественный опыт формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы показывает, что система государственной службы в России на протяжении всей истории государства формировалась как закрытая сфера деятельности для привилегированного слоя населения. В раннефеодальный период это была дружина, в царский - бояре и дворяне, в советский - номенклатура. Кадровым резервом для государственной службы являлись члены привилегированного класса. Престиж государственной службы во все периоды был достаточно высок. Систематическая подготовка профессиональных государственных служащих начала проводится советским руководством и в последствии была унаследована Российской Федерацией.

Начиная с распада Советского Союза постоянно проводятся реформы по усовершенствованию государственной службы, в которых кадровая политика занимает ключевые положения. Данные реформы отразились в соответствующих нормативно-правовых актах: Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и указах Указ Президента РФ от 7.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Указ Президента РФ от 10.03.2009 N 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)», Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах».

Также был разработан проект Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы) и плане мероприятий по развитию системы государственной службы

Российской Федерации до 2018 года». Указ должен был утвердить подготовленный Министерством труда проект федеральной программы «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015-2018 годы)», намечавшая многообещающие направления для осуществления мероприятий по развитию государственной службы, среди которых⁸⁴: построение государственной службы на современных принципах организации; разработка адекватной системы квалификационных требований к должностям, с непрерывным профессиональным развитием, и планомерной всесторонней оценки служащих; формирование гибкой системы мотивации служащих; применение антикоррупционных технологий; обеспечение открытости и общественного участия. К сожалению, данная программа так и осталась проектом.

Несмотря на отсутствие ощутимых успехов в реализации реформы государственной гражданской службы все проведённые в данном направлении изменения способствовали развитию государственной гражданской службы.

Также на сегодняшний день продолжается работа по формированию федерального резерва управленческих кадров, осуществляемая во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 августа 2008 г. N Пр-1573. За время действия данной программы изменили и усовершенствовали методики отбора кадров в управленческий резерв государственной службы. «Первая сотня» формировалась экспертами, последующие списки составлялись на основании современных методик отбора кадров, личностно-ориентированного подхода, что обеспечивало более объективную оценку кандидатов в резерв. Анализ изменений резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации показал некоторые положительные тенденции: увеличилась доля женщин в управленческом резерве, стабильный на протяжении десятилетия средний

⁸⁴ Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы) и плане мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года» // <http://regulation.gov.ru/projects#search=федеральная&npr=36908> , 14.03.2018.

возраст кандидатов кадрового резерва говорит о регулярном обновлении резерва.

Таким образом, российская практика формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы предполагает наличие резерва высококвалифицированных кадров для эффективной деятельности государственного аппарата. Ведущая роль личностно-ориентированного подхода в методиках отбора кадров способствует развитию кадрового потенциала и формированию кадрового резерва государственной гражданской службы как основам кадровой политики России.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.

1. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15.08.2001 N ПР-1496)// Собрание законодательства РФ, 25.09.2001, N 34, ст. 3120.
2. Федеральный закон от 31 июля 1995 N 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) "Об основах государственной службы Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ, 31.07.1995, N 31, ст. 2990, (Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ.)
3. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
5. Указ Президента РСФСР от 28 ноября 1991 N 242 (ред. от 18.12.1991, с изм. от 27.03.1992) О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР // Ведомости СНД и ВС РСФСР", 28.11.1991, N 48, ст. 1696, (Утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 09.07.1997 N 710).
6. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. N 774 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации».
7. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. N 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».
8. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. N 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».
9. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. N 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)».

10. Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. N 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».
11. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления.»
12. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2015 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
13. Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. N 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы».
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. N 177 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в 2007/08 - 2017/18 учебных годах».
15. Послание Президента Российской Федерации от 17 февраля 1998 г.
16. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002г.
17. Проект Указа Президента РФ О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы) и плане мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года».
18. Приказ Минэкономразвития России от 19 ноября 2007 г. № 402 «О распределении специалистов, успешно прошедших конкурсный отбор на 2007/2008 учебный год, в отобранные российские образовательный учреждения для участия в реализации Государственного плана подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в 2007/08 - 2012/13 учебных годах».

19. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ, 14.11.2005, N 46, ст. 4720; Собрании законодательства РФ - 23.03.2009.
20. Акифьев И.В., Пономарева И.К. Отечественный взгляд на мотивацию управленческого персонала // Вопросы управления, 2018, N 1. [электронный ресурс] — Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2018/01/13/>
21. Анисимов Н. В. Кадровая служба и управление персоналом организации: Практическое пособие кадровика. Центр кадрологии и эффективного персонал- менеджмента. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. — 704 с.
22. Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. – М.: Экономика, 2000. – 302с.
23. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / РАГС при Президенте РФ. - 2-е издание, дополненное. - М. : Изд-во РАГС, 2008. – 310 с.
24. Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. – 2-е изд., доп. – М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – 318 с.
25. Байков Н.М. Кадровый потенциал органов государственной власти и муниципального управления: социологический анализ. Дисс.д.соц.наук. М., 2002.
26. Бахтаирова Е.А. Проблемы правового регулирования формирования и использования кадрового резерва на государственной гражданской службе / Е.А. Бахтаирова. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. – 124 с.

27. Берзин Б.Ю. Социологический анализ кадрового состава аппарата органов государственной власти: современные тенденции // Вопросы управления. – Вып. 18. – 2012.
28. Богдан, Н. Н. Кадровые технологии в государственной и муниципальной службе : учеб. пособие / Н. Н. Богдан ; СибАГС. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2011. — 218 с.
29. Борщевский Г. А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы. // Вопросы государственного и муниципального управления N 2, 2014. — С.65–88.
30. Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. – Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», изд-во Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013. — 286 с.
31. Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. — М.: Советская Россия, Октябрь, 1991. — 624 с.
32. Гаман-Голутвина О. Политические элиты России: вехи исторической эволюции. 2-е изд. — М.: РОССПЭН, 2006. — 446 с.
33. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. - 2-е изд. / Отв. ред. А.В. Оболонский. — М.: Дело, 2000. — 440 с.
34. Государственное управление и политика: Учеб. пособие / Г72 Под ред. Л.В.Сморгунова. - СПб. Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. — 564 с.
35. Зимин А. А. Россия на пороге нового времени. Очерки политической истории России первой трети XVI в. — М.: Мысль, 1972. — 452 с.
36. Игнатов, В.Г. Профессионализм в системе государственной службы/ В. Г. Игнатов, В. К. Белолипецкий.- Ростов-на-Дону, 2005. — 256 с.
37. Канеева Ю.Р. Система мониторинга кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в регионе как инновационный механизм повышения эффективной деятельности служащих // Вестник ПАГС. 2010. N 4.
38. Капогузов, Е. А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберианской бюрократии – к современным

- реформам государственного управления : монография / Е.А. Капогузов. — Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2012. — 400 с.
39. Каргина Е.Д., Никитина Е.С. Инновации в кадровом резерве на государственной службе: возможности внедрения и готовность к исполнению // Вопросы управления. 2016. N 3. — URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2016/03/22/>
 40. Коростылева Н.Н., Ефанова О.А. Государственные служащие: мотивы поступления на службу и профессиональный рост / Н.Н. Коростылева, О.А. Ефанова // Четвертая международная научно- практическая социологическая конференция «Продолжая Грушина» 27-28 февраля 2014 г. // М.: ВЦИОМ, 2014.
 41. Крадин Н. Н. Политическая антропология: Учебник. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Логос, 2004. — 272 с.
 42. Крыштановская О. В. Анатомия российской элиты. — М.: Захаров, 2005. — 384 с.
 43. Кузьмина, Н. М. Менеджмент персонала корпорации : монография / Н. М. Кузьмина. — М. : ИНФРА-М, 2016. — 245 с.
 44. Кузьмина Н. М. Формирование организационной стратегии управления кадровым потенциалом: компетентностный подход : монография — М. : ИНФРА-М, 2017. — 94 с.
 45. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления. Учебно-методическое пособие. — СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. — 280 с.
 46. Мамедова Н. А. Сущность и возможности оценки кадрового потенциала государственной гражданской службы // Открытое образование. 2012. N 5. С. 93-96.
 47. Мельникова Е. А. Древняя Русь и Скандинавия: Избранные труды/ Под ред. Г.В. Глазыриной и Т.Н. Джаксон. — М.: Русский Фонд Содействия Образованию и Науке, 2011. — 476 с.

48. Охотский, Е. В. Книга работника кадровой службы. Учебно-справочное пособие/ Е. В Охотский, В. М. Анисимов.— М, 2005. — 229 с.
49. Пайпс Р. Россия при старом режиме. Монография. — М.: Независимая Газета, 1993. — 424 с.
50. Политический анализ и прогнозирование: Учебник/ О.В. Попова. — М.: Аспект Пресс, 2011. — 464 с.
51. Прокофьев В. Двухлетние итоги развития государственной службы на основе реализации Указа Президента Российской Федерации // Государственная служба 2014. N 3.
52. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход / Учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007. — 608 с.
53. Савчук Д.А. Социальные технологии в становлении кадрового потенциала системы государственного управления. Дисс. док.соц.наук. СПб., 2016.
54. Семенникова Л .И. Россия в мировом сообществе цивилизаций: Учебное пособие для вузов. — Изд. 4-е. Брянск: «Курсив», 2000. — 539 с.
55. Сороко А.В. Управление кадровым потенциалом государственной гражданской службы на основе формирования резерва управленческих кадров. Дисс. док. эконом. наук. Москва, 2011.
56. Сурмин Ю. П. Концептуально-методологические аспекты современной кадровой политики в Украине. - Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. — 2008. — N 1 (2).
57. Турчинов А.И. Государственная служба России: состояние и проблемы развития // Социально- профессиональное развитие государственной службы. Материалы 13-й Общерос. науч.-практ. конф. с международным участием. М.: РАНХиГС. — 2014. — С. 125-132.
58. Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы: Монография. — М.: РАГС, 2009. — 129 с.

59. Турчинов А.И., Магомедов К.О., Кононенко Т.А. Современная кадровая политика и управление персоналом в российских организациях: социологический анализ: Монография. – М.: МАКС-Пресс, 2013. – 295 с.
60. Турчинов А.И., Панин И.Н., Коростылева Н.Н. Государственная кадровая политика Российской Федерации: взаимодействие государства и бизнеса по воспроизводству и востребованности кадрового потенциала страны. – М.: РАГС, 2010. – 190 с.
61. Управление персоналом организации Учебник/Под ред. А.Я. Кибанова. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: ИНФРА-М, 2005. — 638 с.
62. Управление персоналом. Энциклопедический словарь / Под ред. А.Я. Кибанова. — М., 1998. — 433 с.
63. Управление персоналом: Учебник / Общ. ред. А.И. Турчинова. — М.: Изд-во РАГС, 2009. — 488 с.
64. Фокин, К. Б. Управление кадровым резервом: теория и практика : монография / Фокин К. Б. — М. : ИНФРА-М, 2017. — 277 с.
65. Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы. Ч. 1. — Изд-во Финакадемия, 2009. — 144 с.
66. Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики/ В. В. Черепанов. — М., 2006. — 166 с.
67. Шаховой В.А. Кадровый потенциал системы управления/ В.А. Шаховой. - М., 2014. - 268 с.
68. Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование. Воронеж: Изд-во «Научная книга», 2011. – 650 с.
69. Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова, Отв. ред. И.Н. Барциц / Том I. Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — 552 с.

70. Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова, Отв. ред. И.Н. Барциц / Том II. Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — 520 с.
71. Ядов В.А. / Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности / В.А. Ядов. - 3-е изд., испр. — Москва: Омега-Л. — 2007. 567 с.
72. Официальные сетевые ресурсы Президента России [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru>
73. Президентская программа управленческих кадров. Режим доступа: <http://www.pprog.ru/about/>
74. Россия в цифрах. Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru/>
75. Федеральный сайт Официальная Россия [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gov.ru>
76. Электронная госслужба [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gossluzhba.gov.ru>

ПРИЛОЖЕНИЯ.

Таблица 1. Численность работников государственных органов по ветвям власти и уровням управления и укомплектованность штатного состава, 2016 г.

	Всего	Ветви власти		
		Законодательная	Исполнительная	Судебная
В государственных органах, органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований Российской Федерации, тыс. чел.	2146,3	30,6	1861,7	230,6
В федеральных государственных органах, тыс. чел.	1409,7	4,6	1203	197,9
<i>Укомплектованность</i>	<i>84,5 %</i>	<i>86,1 %</i>	<i>86,1 %</i>	<i>74,7 %</i>
В государственных органах субъектов Российской Федерации, тыс. чел.	259,3	12,2	203,0	32,7
<i>Укомплектованность</i>	<i>91,9 %</i>	<i>91,7 %</i>	<i>90,8 %</i>	<i>93,3 %</i>

Таблица 2. Численность работников, замещавших должности государственной гражданской службы Российской Федерации, по полу, ветвям власти и уровням управления на 1 октября 2016 года. (данные обновлялись 07.03.2017)

	Всего	Мужчины	Женщины
Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти Российской Федерации, тыс. чел.	758,7	212,4	546,3
<i>Распределение в %</i>	<i>100 %</i>	<i>28,0 %</i>	<i>72,0 %</i>
Все работники, замещавшие государственные должности и должности федеральной гражданской службы, тыс. чел.	541,4	143,9	391,5
<i>Распределение в %</i>	<i>100 %</i>	<i>27,7 %</i>	<i>72,3 %</i>
Законодательная власть	3,3	1,4	1,8
Исполнительная власть	416,8	121,5	295,2
Судебная власть	117,5	25,0	92,4
Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы субъектов Российской Федерации, тыс. чел.	217,3	62,5	154,7
<i>Распределение в %</i>	<i>100 %</i>	<i>28,8 %</i>	<i>71,2 %</i>
Законодательная власть	8,2	2,8	5,3
Исполнительная власть	170,4	51,9	118,5
Судебная власть	27,9	3,9	23,9

Таблица 3. Численность работников, замещавших должности государственной гражданской службы Российской Федерации, по возрастным группам, ветвям власти и уровню управления на 1 октября 2016 года (данные обновлялись 07.03.2017).

	Возраст					
	До 30 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше	Средний возраст
Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти Российской Федерации, тыс. чел.	163,8	262,5	177,6	133,9	20,7	39
<i>Распределение в %</i>	<i>21,5 %</i>	<i>34,5 %</i>	<i>23,4 %</i>	<i>17,6 %</i>	<i>3 %</i>	-
Все работники, замещавшие государственные должности и должности федеральной гражданской службы, тыс. чел.	127,9	186,3	120,1	91,9	15	39
<i>Распределение в %</i>	<i>23,6 %</i>	<i>34,4 %</i>	<i>22,1 %</i>	<i>16,9 %</i>	<i>3 %</i>	-
Законодательная власть	0,2	0,8	0,8	0,9	0,4	46
Исполнительная власть	95,3	143,6	91,9	74,3	11,5	39
Судебная власть	32,0	40,8	26,2	15,5	2,8	38

Таблица 3. Численность работников, замещавших должности государственной гражданской службы Российской Федерации, по возрастным группам, ветвям власти и уровню управления на 1 октября 2016 года (данные обновлялись 07.03.2017).

Продолжение

Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы субъектов Российской Федерации, тыс. чел.	35,9	76,1	57,5	42,0	5,6	41
<i>Распределение в %</i>	<i>16,5 %</i>	<i>35,0 %</i>	<i>26,4 %</i>	<i>19,3 %</i>	<i>2,8 %</i>	-
Законодательная власть	0,7	2,4	2,3	1,9	0,6	44
Исполнительная власть	26,5	57,9	46,2	35,4	4,1	41
Судебная власть	7,6	12,5	5,3	2,0	0,2	36

Таблица 4. Обучение кадров государственной гражданской службы по видам дополнительного профессионального образования и ветвям власти на 2016 год.

	Получили дополнительное профессиональное образование - всего, тыс. чел.	В том числе по дополнительным профессиональным программам			В % от численности работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы
		Профессиональной переподготовки	Повышение квалификации	Дополнительное профессиональное образование за пределами РФ	
В федеральных государственных органах - всего, тыс. чел.	107,6	1,9	105,6	0,6	20 %
<i>Распределение в %</i>	-	1,7 %	98,1 %	0,2 %	-
Законодательная власть	0,38	0,03	0,34	0,003	12 %
Исполнительная власть	94,7	1,1	93,5	0,06	23 %
Судебная власть	11,8	0,7	11,1	-	10 %
В государственных органах субъектов Российской Федерации - всего, тыс. чел.	54,7	2	52,6	0,022	25 %
<i>Распределение в %</i>	-	3,6 %	96,1 %	-	-
Законодательная власть	1,5	0,04	1,5	-	18 %
Исполнительная власть	45,1	1,2	43,9	0,02	27 %
Судебная власть	4,9	0,5	4,3	-	17 %

